

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

La Houille Blanche

SA RÉGLEMENTATION

envisagée au point de vue de l'intérêt social

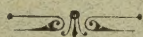
THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

Le 21 Juin 1912, à 4 heures du soir

PAR

POL FLORENT

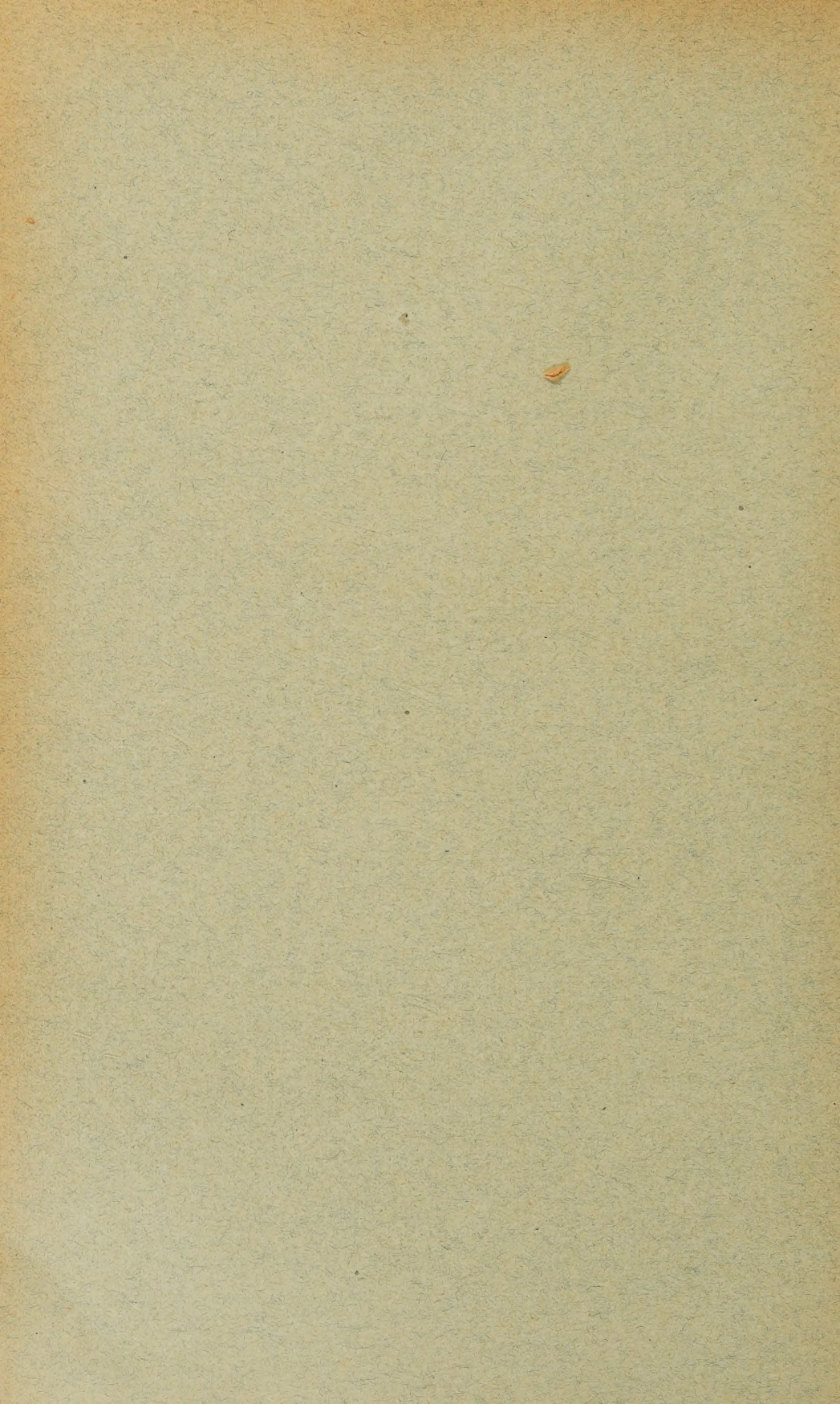


LYON

IMPRIMERIE DE LA « REVUE JUDICIAIRE »

23, Rue Claudia, 23

—
1912



LA HOUILLE BLANCHE

Sa réglementation envisagée au point de vue
de l'intérêt social

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

MM.

CAILLEMER, C. ✱, I. ✨, Doyen honoraire, correspondant de l'Institut.

THALLER, ✱, I. ✨, professeur honoraire.

AUDIBERT, I. ✨, professeur honoraire.

FLURER, I. ✨, Doyen, professeur de Droit civil.

GARRAUD, I. ✨, professeur de Droit criminel, correspondant de l'Institut.

APPLETON (Charles), I. ✨, professeur de Droit romain.

COHENDY, O. ✱, I. ✨, professeur de Droit commercial.

PIC, I. ✨, professeur de Droit international public et de Législation industrielle.

APPLETON (Jean), I. ✨, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, A. ✨, professeur d'Histoire générale du Droit français.

BOUVIER, I. ✨, professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, I. ✨, professeur d'Histoire du Droit public et de Droit administratif.

JOSSERAND, I. ✨, professeur de Droit civil, assesseur du Doyen.

BROULHET, I. ✨, professeur d'Economie politique.

HUVELIN, I. ✨, professeur de Droit romain.

LÉVY, I. ✨, professeur de Droit civil.

GONNARD, A. ✨, professeur d'Histoire des Doctrines économiques et d'Economie politique.

BOUVIER-BANGILLON, I. ✨, professeur de Procédure civile.

BECQ, I. ✨, secrétaire.

JURY DE LA THÈSE

MM. PIC, président.

BOUVIER, assesseur.

GONNARD, —

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

La Houille Blanche

SA RÉGLEMENTATION

envisagée au point de vue de l'intérêt social

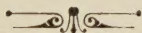
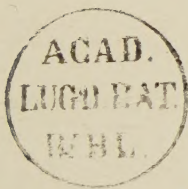
THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

Le 21 Juin 1912, à 4 heures du soir

PAR

POL FLORENT



LYON

IMPRIMERIE DE LA « REVUE JUDICIAIRE »

23, Rue Claudia, 23

1912



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

TRAITES GÉNÉRAUX

a) *Traité de Droit civil.*

AUBRY et RAU. — Cours de Droit civil français, tome III, 4^e édition.

PLANIOL. — Traité élémentaire de Droit civil, tome I.

b) *Traité de Droit administratif :*

BERTHÉLEMY. — Traité de Droit administratif, éd. 1910.

BOUGAULT. — Législation des Cours d'eau, 3^e édition 1911.

HAURIOU. — Traité de Droit administratif, éd. 1911.

c) *Traité de Législation industrielle :*

P. PIC. — Traité élémentaire de Législation industrielle (3^e éd., 1908 ; 4^e éd. en cours de publication, 1912).

PÉRIODIQUES

Annuaire de la Législation étrangère.

Bulletin de l'Institut de Droit comparé.

Bulletin de la Société d'Etudes législatives.

Dalloz périodique : Répertoire et Supplément.

La Houille blanche

Sirey périodique.

THESES

- BÉRAUD-DUPALY. — Législation des Cours d'eau, 1909.
BOGAERS. — La houille blanche, 1904.
LAVAUD. — Création des usines hydro-électriques, 1909.

ARTICLES DE REVUES

- BROSSE (De la). — Les forces hydrauliques scandinaves
(*La Houille blanche*, janvier-février 1911).
BROUILHET. — Autour du Congrès de la Houille blanche
(*Questions pratiques de législation ouvrière et industrielle*, octobre 1902).
COIGNET. — Rapports présentés à la Chambre de Commerce
de Lyon.
CARLIER. — Discours à la Chambre des Députés, 28 janvier 1910.
DELPECH. — Droit comparé (Bull. de la Société d'Etudes
législatives, tome II, p. 69).
GITERMANN. — La révolution électro-technique et la socialisation
de la houille blanche (*Annales de la régie directe*, août 1910).
LAMARCODIE (De). — Les usines hydro-électriques en France
(*Revue des sciences*, 1907, p. 654).
L'adduction à Paris des forces du Rhône (*Rev. des sciences*, 1907, p. 788).
MASSAGLI et SALEILLES. — Notes sur la riveraineté (Bull.
Société d'ét. législat., t. I, p. 507).
MICHOD. — La houille blanche en Autriche (Bull. Soc.
d'ét. législat., t. II, p. 335).
REMOND. — La législation suisse et allemande (Bull. Soc.
d'ét. législat., t. I, p. 549).
ROULAND. — La houille blanche et la houille verte (*Ec. franç.*, 2 mars 1907).
TOCHON. — La houille blanche (*Rev. pol. et parl.*, 1910,
p. 52, t. IV).

OUVRAGES SPECIAUX

Compte-rendu du Congrès de la houille blanche de 1902, t. 1.

TAVERNIER. — Les forces hydrauliques des Alpes en France, en Italie et en Suisse, 1900.

- Les grandes forces hydrauliques des Alpes.
- Communication faite à la Société d'Ec. pol. de Lyon le 7 novembre 1901.
- Communications faites à la Société d'Etudes législatives.

PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI

Projet de loi du Gouvernement, présenté par M. BAUDIN, min. des Trav. publics, le 6 juillet 1900 (*Doc. parl. Chambre*, 1900, Ann. n° 1822, p. 22).

Proposition GUILLAIN (*Bull. de la Société d'Etudes législatives*, t. I, p. 387).

Projet MICHOU-DINAT (*ibid.*, t. I, p. 263).

- HAURIU-DER (*ibid.*, t. I, p. 439).
- PRIMAT (Déclaration). Compte-rendu du Congrès de la houille blanche, 1902, t. I.
- COIGNET (Acte Torrens). Rapport à la Chambre de Commerce de Lyon, 22 janvier 1903.
- MOUGEOT, du 15 janvier 1904, J. O., *Doc. parl. Chambre*, Annexe n° 1442. J. O. des 8 et 9 avril 1904.
- RUAU, du 12 juin 1906, rapporté par M. LEBRUN le 21 février 1908 (*Doc. parl. Chambre*, Annexe n° 1535, p. 146, J. O. du 6 mai 1908).
- BARTHOU-CAILLAX, du 8 juillet 1908 (*Doc. parl. Chambre*, Ann. n° 1941, J. O. du 20 oct. 1908), rapporté à la Chambre par M. BAUDIN le 17 décembre 1908 (*Doc. parl. Ch.*, n° 2189, J. O. du

6 avril 1909) ; rapporté au Sénat par M. SAVARY,
10 février 1910 (*Doc. parl. Sénat*, n° 35, J. O. du
23 avril 1910).

Projet DUMONT, présenté à la Commission du Sénat en
avril 1911 (*Le Parlement et l'opinion*, n°s des
26 juin et 25 octobre 1911).

INTRODUCTION

Le mois de mars 1912 a vu naître un des plus formidables mouvements ouriers que l'on ait enregistrés jusqu'ici : la grève générale des mineurs anglais.

L'intransigeance d'une faible fraction des propriétaires de mines en a été la cause, et s'il ne nous appartient pas ici d'étudier le conflit, nous pouvons cependant en tirer les deux enseignements suivants :

1° Dans l'état présent de l'industrie, avec le développement qu'a pris depuis un siècle le machinisme, on ne peut se passer d'énergie motrice. Tout dépend actuellement de cet élément indispensable à la vie économique : le charbon; vienne une grève comme celle qui sévit en ce moment, et voilà un pays tout entier réduit à la misère et au chômage.

Toute la vie se trouve ralentie et presque arrêtée; les usines qui sont tributaires de la mine sont obligées d'éteindre leurs feux et des centaines de mille d'ouriers sont réduits au chômage forcé. Les compagnies de chemins de fer diminuent le nombre de leurs trains faute de combustible pour alimenter leurs machines; les navires ne peuvent quitter les ports, et tout trafic cesse.

On évaluait à près de trois cents millions de francs le chiffre des salaires perdus par la classe ouvrière, et si l'on tient compte des pertes subies par les patrons, la crise actuelle coûte terriblement cher à la Grande-Bretagne.

2° Et encore est-ce là une situation temporaire. Une solution doit fatalement intervenir et la lutte gigantesque entre propriétaires de mines et ouvriers se terminera par la victoire d'une des parties; mais que serait-ce le jour où la houille aurait disparu de notre planète ?

Les nations qui vivent de cette industrie seraient vouées alors à la mort et sans aucune rémission. Ce serait le cas du Royaume-Uni, dont c'est la principale industrie.

Cette éventualité, si lointaine qu'elle doive être, n'en a pas moins un caractère de certitude absolue, et il arrivera un moment où la dernière pelletée de charbon sera extraite des puits de mine.

Quelle sera alors l'existence humaine sur la terre ?

Sera-t-on obligé d'arrêter toute vie économique et de revenir à une civilisation arriérée ? L'état sauvage redeviendra-t-il le mode de vivre de nos descendants ?

C'est une hypothèse bien improbable, étant donné les progrès que fait chaque jour la science, et nul doute que l'on aura trouvé une autre source d'énergie.

Dès maintenant, d'ailleurs, une nouvelle force a fait son apparition : l'électricité; et le siècle qui commence verra son triomphe, comme le précédent avait assisté à la victoire du moteur à vapeur.

L'électricité peut être produite par cette même ca-

peur; mais d'autres forces peuvent aussi servir à sa production et en particulier une énergie nouvelle que nous trouvons assez abondamment répandue sur le globe, la force hydraulique, force qui a l'avantage d'être perpétuellement utilisable, car elle se renouvelle sans cesse.

A vrai dire, il y a longtemps qu'on utilise la force de l'eau, et les moulins hydrauliques ne sont pas une invention moderne; mais il n'était pas possible jusqu'ici d'en tirer parti autrement que sur place, d'où leur infériorité vis-à-vis du charbon qui, divisible à l'infini et transportable au loin, pourrait être utilisé à des milliers de lieues de son extraction.

Mais le jour où l'on eut trouvé la turbine, et, par suite, le moyen de transformer le courant hydraulique en courant électrique, les chutes d'eau acquirent une tout autre valeur. La roue du moulin prenait à peine une partie infime de cette force naturelle, et voilà que grâce à la turbine on peut en retirer tout près de 100 pour 100.

Ce fut ensuite le transport de cette énergie à des distances énormes qui ouvrit une nouvelle voie à l'industrie naissante.

De ce moment-là, les forces hydrauliques, que l'on regardait comme secondaires, passèrent au premier plan et l'on y vit la source d'énergie rêvée, celle dont l'avenir allait tirer tout le parti utilisable.

Les progrès de la mécanique, de l'électro-chimie vont permettre une foule d'utilisations de cette houille blanche.

La hardiesse des ingénieurs va faire jaillir de puissantes usines hydro-électriques, barrer des fleuves, creuser des lacs. D'immenses conduits captent l'élément liquide et le transforment en énergie.

En moins de vingt ans, des régions changent complètement d'aspect. Où l'on n'entendait autrefois que la voix des bergers et des chiens et les clochettes des troupeaux, c'est aujourd'hui le ronflement des dynamos et des turbines; où quelques huttes de pâtres étaient les seuls vestiges de la présence humaine, d'immenses usines s'élèvent : la vie pénètre ces montagnes qui, jadis, ne voyaient que le touriste en quête d'inconnu.

Et cette force nouvelle, des milliers de kilomètres de fils vont la porter à des distances toujours plus grandes. Hier, c'était Grenoble s'alimentant aux chutes de la Romanche; demain, Paris demandera au Rhône la force et la lumière.

C'est l'axe du monde industriel qui se déplace et qui sait si les régions montagneuses de l'Europe, autrefois considérées uniquement comme le domaine des touristes, ne seront pas demain le centre d'où sortira la production manufacturière.

Cette transformation ne sera pas la seule à venir. Sans vouloir se lancer dans le domaine de l'inconnu, on peut prévoir nombre d'hypothèses qu'il n'est pas téméraire de considérer comme réalisables.

Au triple point de rue hygiénique, moral et social, la houille blanche est destinée à amener une révolution sur notre globe.

Au point de rue hygiénique, j'emprunte à M. G. de

Lamarçodière, professeur à l'Ecole d'électricité et de mécanique industrielles, les quelques lignes qui suivent et qui, écrites sur la substitution de l'énergie électrique à la vapeur dans la capitale, n'en ont pas moins un caractère essentiellement général :

« La substitution de l'éclairage électrique à l'éclairage au gaz ou au pétrole serait du plus grand intérêt au point de vue de l'hygiène et de la propreté. A ce double point de vue, que de précieux avantages ne trouverait-on pas à la diminution du nombre des usines à vapeur dans la capitale ! Comme le fait remarquer à juste titre M. Harlé, la présence de plus en plus abondante des fumées produites par ces usines a modifié d'une façon très fâcheuse le climat de Paris devenu de plus en plus brumeux. L'action bactéricide du soleil est, par ce fait, considérablement atténuée. En même temps, la pureté de l'atmosphère est viciée dans des proportions dont on ne se fait pas, en général, une idée assez précise. Pour se rendre compte des impuretés que déversent journellement les cheminées d'usines de Paris et de la banlieue, il suffit de faire remarquer que ces usines, y compris les usines à gaz, consomment par an un million et demi de tonnes de charbon dont la combustion exige 22 milliards de mètres cubes d'air respirable, soit plus de 60 millions de mètres cubes d'air par jour ; d'où une production de plus de 25 millions d'anhydride carbonique, tandis que la respiration des habitants n'en produit que 3 millions environ, soit le $\frac{1}{5}$ » (1).

(1) *Revue des Sciences*, 1907, p. 788.

Ces quelques chiffres montrent mieux que la plus longue dissertation l'avantage hygiénique que l'on peut retirer de l'utilisation de l'électricité, et il suffirait de comparer deux villes comme Saint-Etienne et Grenoble, capitales, l'une de la houille noire, l'autre de la houille blanche, pour en tirer une conclusion impressionnante.

Au point de vue moral, il y aurait long à dire.

L'électricité, grâce à sa facilité de transport sur un simple fil de métal, peut pénétrer partout et rénover l'atelier familial. Pour nombre d'industries qui n'exigent pas impérieusement la réunion des ouvriers dans un même local, c'est le retour au foyer.

C'est le logis mieux éclairé, et, par suite, plus confortable. L'ouvrier, rebuté souvent par l'inconfort de son home, est attiré au café par la lumière et la chaleur; s'il les trouve chez lui, il ne sera peut-être pas tenté de les chercher ailleurs.

Au point de vue social, l'évolution dans le mode d'existence peut très bien amener l'évolution dans les idées.

L'influence du milieu ambiant sur l'homme n'est plus à démontrer : et il n'est pas vain de penser que le jour où l'on pourra mettre l'ouvrier dans un milieu hygiénique, confortable et sain, ce jour-là on aura résolu la question sociale.

L'électricité, en apportant la propreté de l'air, la lumière et la force à domicile, ne semble donc pas un facteur négligeable dans l'évolution de la société.

Et quand on parle de l'électricité, derrière elle apparaît la houille blanche, le producteur le plus économique à tous égards.

La question hydro-électrique ne présente donc pas le seul aspect sous lequel on a coutume de la placer, c'est-à-dire celui d'un simple problème industriel.

Sans même entrer dans de longs développements, on peut se rendre compte que cette question revêt une importance sociale indiscutable.

On se préoccupe beaucoup à l'heure présente de problèmes sociaux. On a senti qu'une nouvelle ère devait naître, où l'on chercherait à améliorer les conditions de la vie qui, pour le plus grand nombre, ne sont guère satisfaisantes.

Aussi de plus en plus l'individualisme tend-il à disparaître et à se voir remplacer par la doctrine plus moderne du solidarisme.

Le régime capitaliste, avec son corollaire le struggle for life, commence à devenir impotent et à subir des assauts chaque jour plus répétés.

Il a eu certes son heure, et il serait bien injuste de ne pas vouloir lui rendre ce qui lui appartient.

Tant que le développement industriel a été à ses débuts, il a fallu l'audace du lanceur d'affaires et la hardiesse de l'entrepreneur, mais cette période de croissance semble bien avoir atteint son terme.

Protégé par la législation individualiste du premier Empire, l'industriel a eu la partie belle. Il s'est constitué une forte aristocratie de l'argent qui commence à vouloir vivre sur le travail acquis et ne paraît plus présenter d'avantages pour l'intérêt général.

L'ouvrier, qui a eu à subir, et cela d'une façon terrible, des crises de croissance, demande à avoir sa part,

lui aussi, du progrès social : après avoir été à la peine, il réclame sa place au bénéfice.

La conception de l'intérêt général a, elle aussi, fortement évolué, et on ne se l'imagine plus comme autrefois.

Tant que le capital fut l'agent prépondérant dans la vie économique, c'était lui qui synthétisait cet intérêt, et quand on en parlait, c'était pour lui que l'on plaidait.

Mais maintenant, intérêt général veut dire intérêt du plus grand nombre, intérêt de la masse, intérêt de la collectivité.

Et puisque l'on se trouve en face d'une richesse nouvelle, il faut donc l'utiliser dans le meilleur sens possible de l'intérêt général.

Il ne faut pas seulement voir que des industriels ont avantage à ce que telle ou telle mesure soit édictée, il faut encore se demander si, en édictant ces mesures, on ne lésa pas la collectivité ; il faut subordonner l'intérêt de quelques-uns à celui, beaucoup plus fécond, de la nation.

Et c'est pourquoi la question de la houille blanche dépasse le moment actuel. Il faut ici songer à l'avenir.

Une génération ne peut, même si elle doit en tirer un bénéfice immédiat, engager la postérité.

Nous parlions, au début, de l'éventualité de la disparition du combustible : on peut présumer quelle valeur auront alors les moindres cours d'eau qui recèleront une si grande quantité d'énergie.

Ne sera-t-il donc pas sage de réserver le droit de

l'avenir, tout en cherchant à faire profiter du présent dans une large mesure.

Pour l'instant, l'industrie hydro-électrique n'est et elle ne sera encore pour quelque temps qu'en seconde ligne; on ne peut, d'un jour à l'autre, transformer un outillage aussi important.

Mais il arrivera un moment où elle tiendra la première place; alors, si l'on veut établir un monopole, on sera en présence d'une situation qui ne le permettra plus.

Si les chutes appartenaient à des particuliers, ce serait une gigantesque opération d'expropriation qui coûterait trop au Trésor et devant laquelle on reculerait.

C'est le cas pour les mines qui ne pourraient être rachetées que moyennant une somme fabuleuse.

Et que l'on ne vienne pas nous dire que la déchéance puisse ici jouer un rôle.

On voit bien, en matière de mines, la jurisprudence du Conseil d'Etat très défavorable à cette manière de procéder.

Il faut donc, tout au moins, armer sérieusement l'Etat pour défendre l'intérêt général, et si l'on ne veut imposer un monopole tout de suite, on peut au moins le préparer.

Et il ne semble pas que l'on ait lieu de s'alarmer outre mesure d'une hypothèse semblable.

La tendance au monopole est de mise au ^{xx}^e siècle et est présentée par des partis importants comme un moyen financier et économique de grande valeur.

A notre époque, tous les gouvernements tendent de plus en plus à transformer en services publics les

grandes industries qui présentent un caractère d'intérêt général (1).

Tout à tour les postes, les télégraphes, les téléphones ont été centralisés dans les mains de l'Etat. Pour les chemins de fer, si certains pays tels que l'Angleterre et l'Amérique ont préféré la liberté, la majorité a entrepris la gestion de cette branche importante de la vie économique. En France, le rachat du réseau de l'Ouest a marqué une victoire des étatistes.

En Italie, un vote récent vient de consacrer le monopole des assurances sur la vie.

Plusieurs pays, la Suisse, la Russie entr'autres, ont adopté le monopole de l'alcool; en France, cette question a fait l'objet de nombreuses discussions et divers projets ont été présentés.

Les raisons qui militent en faveur de cette tendance sont d'ordres différents :

En premier lieu, on la justifie par l'intérêt général, argument qui s'applique parfaitement aux chemins de fer, par exemple, et il est bien certain que, groupés sous une même direction, on peut en tirer un meilleur parti: témoin la Belgique qui a su se créer un réseau ferré de premier ordre et d'une grande valeur économique.

Pour les postes, télégraphes et téléphones, la chose est indiscutable, et partout l'Etat en assure l'exploitation.

En second lieu, des nécessités d'ordre fiscal ont inspiré les gouvernements.

(1) Ptc : Législation Industrielle, p. 481.

C'est ce qui se produit pour le monopole des assurances en Italie, et il n'est pas douteux que les gouvernements, en présence de l'augmentation croissante des charges qui leur incombent et ne voulant pas augmenter le poids des impôts, ne recherchent là une nouvelle source de revenus.

Enfin, pour le monopole de l'alcool, c'est surtout une raison d'hygiène et de salubrité publique qui occupe le premier plan.

A côté de ces mesures radicales, l'autorité a été contrainte de s'immiscer chaque jour plus avant dans le fonctionnement de certaines industries et en particulier d'une, qui a beaucoup d'analogie avec celle de la houille blanche, les mines.

Et l'on vient de voir sur la terre classique du libéralisme, le gouvernement anglais faire voter un bill imposant un minimum de salaires aux propriétaires de mines, et cela dans un but d'intérêt public, celui de faire cesser une crise préjudiciable à tout le pays.

En France, les différentes dispositions législatives sur les mines nous en fournissent un autre exemple et chaque nouvelle loi ou décret apporte une restriction à la liberté des exploitants.

La houille blanche semble, elle, devoir un jour ou l'autre faire l'objet d'un monopole. La question est peut-être prématurée, mais un fait certain, c'est que l'on ne peut laisser la solution de ce problème éternellement pendante.

Nous verrons plus loin quelles raisons peuvent militer pour ou contre la nationalisation, mais d'ores et déjà

il apparaît nettement que l'Etat ne peut se désintéresser de ce problème et que l'attention du législateur doit s'y concentrer particulièrement.

Il s'agit non seulement de régler la situation pour l'heure présente, mais encore de savoir prévoir l'avenir et de réserver pour les générations futures le bénéfice de richesses qui, pour le moment, font encore partie du domaine national.

Il faut remarquer que la houille blanche n'est pas une industrie comparable aux autres et que la condition générale ne peut lui suffire. Destinée à être un jour ou l'autre un facteur des plus importants dans la vie économique, il est nécessaire d'en tirer le meilleur avantage pour l'ensemble de la nation. On ne peut, dans l'intérêt de quelques-uns, sacrifier une richesse naturelle de cette valeur.

Il convient donc, tout en cherchant à favoriser l'essor d'une industrie naissante, de faire de larges réserves en faveur de l'intérêt général, et la solution est assez délicate à entrevoir, car les intérêts qui s'entremêlent apparaissent comme difficilement conciliables.

Aussi, depuis plus de dix ans, ce problème fait en France l'objet de discussions passionnées, et nombreux sont les auteurs qui ont apporté leur avis.

Le Parlement a été saisi de plusieurs projets de loi, et un congrès se tint en 1902, à Grenoble, où furent soutenues des thèses contradictoires.

Malgré ces années d'efforts, la question reste toujours entière, aucune disposition législative n'ayant pu être votée sur ce sujet.

Et pourtant, pendant ce temps, des usines hydro-électriques naissaient en grande quantité. La France, grâce à la loi de 1906, voyait son territoire se couvrir de réseaux électriques, et maintenant on se trouve en présence de situations acquises qui feront incliner la balance peut-être du côté où la raison aurait préféré la voir s'élever.

Notre étude se divise donc ainsi :

Première partie. — Quel va être le rôle du législateur ?

1° Comment la question se présente-t-elle, et en face de quels droits va-t-il se trouver placé.

2° Quels précédents peuvent le guider dans une matière aussi délicate.

3° Quels sont les principaux systèmes entre lesquels son choix devra s'exercer.

2° partie. — Législation comparée. — Il ne peut s'agir ici d'une étude complète et détaillée des différents régimes de la houille blanche suivant les pays, mais simplement de dégager les grandes lignes des législations étrangères et de voir comment d'autres nations ont essayé d'apporter une solution à la question.

3° partie. — Les solutions françaises.

1° Comment la jurisprudence a compris son rôle en la matière et quelles ont été les tendances qui l'ont guidée dans les précédents qu'elle a créés.

2° Les projets de loi français, qui sont en nombre respectable et qui présentent une grande variété d'opinions; peut-être même cette variété a-t-elle été une des causes de la lenteur de la solution à intervenir.

PREMIÈRE PARTIE

Le rôle du Législateur

CHAPITRE PREMIER

LES ÉLÉMENTS DU PROBLÈME

Nous avons dit que la réglementation de la houille blanche se présentait sous la forme d'un véritable problème, et nous avons indiqué que la meilleure solution sera celle qui saura favoriser l'essor de l'industrie nouvelle tout en faisant de larges réserves en faveur de l'intérêt général.

On pouvait prévoir, et c'est ce qui est arrivé, que plusieurs systèmes seraient proposés qui, chacun dans la pensée de leurs auteurs, devait satisfaire le mieux aux conditions qui étaient requises.

L'examen de ces différentes solutions fera l'objet de notre seconde partie, et auparavant, il nous a paru

d'une bonne logique de montrer quels étaient les éléments du problème.

Suivant la manière dont on posera la question, les conséquences peuvent en effet varier dans de grandes proportions.

Trois points seront approfondis :

I. — Quelle est la nature et l'étendue des droits en présence.

II. — Quelles sont les difficultés que rencontrera la création des usines hydro-électriques.

III. — Quelles sont les caractéristiques spéciales de l'industrie hydro-électrique.

I. Nature et étendue des droits en présence

Nous nous trouvons en présence de trois groupes d'intérêts qui paraissent bien difficilement conciliables. D'un côté, en effet, nous rencontrerons l'intérêt privé qui cherche naturellement à tirer le plus grand profit de la richesse découverte. Ce sont les riverains et les industriels. Et, de l'autre, nous aurons la collectivité représentée par son fondé de pouvoirs : l'Etat.

Quant au fondement de ces droits, il sera très dissimblable : le droit des riverains puisera sa force dans le droit civil, celui des industriels s'appuiera sur des arguments économiques ; quant à celui de l'Etat, c'est dans le droit administratif qu'il faudra en rechercher les sources.

Nous les examinerons dans l'ordre suivant :

A. — Droit des riverains :

B. — Droit de l'Etat :

C. — Droit des industriels.

A. — *Droit des riverains*

Notre législation divisant les cours d'eau en deux catégories, suivant qu'ils sont navigables ou flottables ou non, le droit des riverains ne peut s'entendre que pour les cours d'eau qui, n'étant ni navigables ni flottables, ne font pas partie du domaine public.

C'est dans l'article 644 du Code civil et dans les articles 2 et 3, alinéa 1 de la loi du 8 avril 1898, que l'on trouve leur base.

Voici ces textes :

ART. 644. — Celui dont la propriété borde une eau courante, autre que celle qui est déclarée dépendance du domaine public par l'article 538 au titre de la Distinction des Biens, peut s'en servir à son passage pour l'irrigation de ses propriétés.

Celui dont cette eau traverse l'héritage peut même en user dans l'intervalle qu'elle y parcourt, mais à la charge de la rendre, à la sortie de ses fonds, à son cours ordinaire.

Loi du 8 avril 1898 (1).

ART. 2. — Les riverains n'ont le droit d'user de l'eau courante qui borde ou qui traverse leurs héritages que dans les limites déterminées par la loi. Ils sont tenus de se conformer, dans l'exercice de ce droit, aux dispositins des règlements et des autorisations émanées de l'Administration.

(1) La loi du 8 avril 1898 comprend deux parties : l'une modifiant certaines articles du Code civil, l'autre formant l'un des titres du futur Code rural.

ART. 3 (alinéa 1). — Le lit des cours d'eau non navigables ni flottables appartient aux propriétaires des deux rives.

Beaucoup d'encre a coulé autour de ces trois articles, et les plus éminents juristes ne sont pas parvenus à en tirer une interprétation unique. Comme dans la majorité des cas, deux opinions se sont fait jour.

L'une, s'appuyant sur la jurisprudence, a voulu élargir le domaine de l'art. 644 et reconnaître aux riverains un droit d'usage complet sur l'eau qui borde ou traverse leurs héritages. La seconde, s'en tenant à une stricte interprétation des textes, n'a voulu voir au profit de ceux-ci qu'un droit essentiellement limité.

Nous exposerons ici ces deux théories en nous en référant à leurs principaux leaders.

Pour M. Planiol, il n'y a aucun doute : « Le droit des riverains à utiliser la force motrice qui réside dans l'eau courante me paraît évident, » dira-t-il à la page 783 de son *Traité de Droit* (tome I).

Il dit également : « La loi ne mentionne expressément que l'irrigation comme mode d'emploi de l'eau, il n'est jamais entré dans l'esprit du législateur de limiter le nombre des usages permis aux riverains; c'est comme si on avait écrit qu'ils peuvent se servir de l'eau *même* pour irriguer leurs terres. Du reste, l'interprétation extensive du texte de l'art. 644 n'est plus douteuse : la jurisprudence antérieure à 1898 admettait d'une façon constante l'utilisation industrielle, et la loi nouvelle, qui n'a pas modifié la formule du texte, n'a pu en changer le sens. »

M. Pillet, professeur à la Faculté de Droit de Paris dans la conférence qu'il faisait le 8 septembre 1902, à Grenoble, au Congrès de la Houille blanche (1), déclarait aussi rechercher la solution du problème dans la jurisprudence.

« Les tribunaux, dit-il, ont maintes fois consacré le droit du riverain à faire servir l'eau à des usages industriels, notamment à l'alimentation d'une usine, pourvu qu'il ne lèse pas le droit de ses co riverains. »

Et plus loin : « Le droit civil est, on le voit, très favorable aux riverains. Il leur impose seulement de ne pas se nuire les uns aux autres. A cette condition ils peuvent employer les eaux à tous les usages d'utilité ou même d'agrément, et, si l'on songe aux riverains qui usent de l'eau pour la production d'une force, on verra que leur industrie est, peut-être, celle qui se concilie le plus facilement avec les exigences de la loi. »

M. Planiol expliquera aussi dans une communication faite à la Société d'Etudes législatives en 1903 (2), qui, depuis la loi de 1898, le riverain seul possède le droit d'utiliser l'eau, chose commune, et que ce droit ne peut être concédé à d'autres par l'Etat.

« En résumé, le droit d'utiliser la force motrice de l'eau est un attribut de la propriété foncière, et il l'est devenu en 1898 d'une façon bien plus étroite qu'auparavant : jadis le riverain d'un cours d'eau profitait simplement de son voisinage, il utilisait une eau qui pas-

(1) Congrès de la Houille blanche, t. I, p. 265.

(2) Bulletin Société d'Etudes lég., p. 325, t. II, 1903.

saît près de chez lui, qui bordait son terrain; mais depuis que le droit d'usage de l'art. 644 du Code civil a été fortifié par l'art. 3, paragraphe 1, de la loi du 8 avril 1898, l'usage de l'eau rentre bien plus directement dans le droit de propriété, puisque le phénomène que le propriétaire utilise n'est plus extérieur à son terrain, mais se passe réellement à l'intérieur de sa propriété, sur une parcelle du sol qui est sa chose. A vrai dire, les riverains sont maintenant bien plus que des « riverains », ils ne sont pas seulement propriétaires d'un terrain bordé par la rivière, le lit lui-même est leur propriété, et l'eau qui en coule est chez eux et non plus seulement à côté d'eux. Si on leur laisse le nom de « riverains », c'est un phénomène de survivance, le langage usuel est en retard sur le texte de la loi. »

D'autres pourtant se sont élevés contre cette extension du droit des riverains, et MM. Massagli et Saleilles en particulier ont publié, dans les colonnes du Bulletin de la Société d'Etudes législatives, une longue et savante note où ils défendent leur conception sur les privilèges de la riveraineté.

« Le Code civil, disent-ils, est loin d'avoir étendu les droits des riverains, puisqu'avant sa rédaction, il était permis de faire des prises d'eau, même dans les cours d'eau navigables (1) qui appartenaient au do-

(1) Loi du 28 septembre-6 octobre 1791 (titre I, section I, art. 4) : « Nul ne peut se prétendre propriétaire exclusif des eaux d'un fleuve ou d'une rivière navigable ou flotta-

maine public et qu'il a restreint cette faculté aux cours d'eau non navigables ni flottables. »

Ils citent à l'appui de leur thèse l'opinion de Demolombe qui s'explique ainsi dans son *Traité de la destination des biens* : « La pente des cours d'eau, ou, en d'autres termes, la puissance motrice qui en résulte, n'appartient pas aux riverains, car la pente est inhérente au corps même de la rivière. »

A retenir aussi cet arrêt de la Cour de cassation du 14 février 1833, où il est dit :

« La pente des cours d'eau non navigables doit être rangée dans la classe des choses qui, suivant l'art. 714 du Code civil, n'appartiennent primitivement à personne, dont l'usage est commun à tous et réglé par les lois de police. » (D. P. 33, 1, 138).

MM. Massagli et Saleilles font plus loin l'historique de la lutte soutenue par les riverains en vue d'élargir les tolérances qu'on leur accorde et de les transformer en véritables droits privés, de caractère patrimonial et exclusif du droit de la communauté.

Ils s'attachent ensuite à démontrer que les cours d'eau non navigables ne sont pas susceptibles de propriété et que leur caractère est celui d'une « *res nullius* ».

La division en navigables et non navigables des cours

ble ; en conséquence, tout propriétaire riverain peut, *en vertu du droit commun*, y faire des prises d'eau, sans néanmoins en détourner, ni embarrasser le cours d'une manière nuisible au bien général et à la navigation établie.

d'eau a été basée sur leur utilité au moment de la rédaction du Code. Or, à ce moment, on ne leur voyait qu'une seule utilité pouvant servir de critérium, la faculté d'être moyen de transport.

Ce qui fit, par suite, classer dans le domaine public tous les cours d'eau qui présentaient ce critérium, et cela dans le but de donner à l'Etat le pouvoir réglementaire pour assurer l'exercice du droit d'usage commun appartenant à tous.

Quant aux autres, on en fit simplement des choses communes, des « *res nullius* ».

« Sur ces « *res nullius* », on accorda aux riverains certains droits qui ne pouvaient être exercés que par eux : l'irrigation par exemple, et, par extension, le droit de profiter du courant.

Mais les savants auteurs s'élèvent vivement contre le droit au « captage de la force provenant de ce qu'on appelle l'unité de chute. »

Quant à la loi de 1898, bien loin d'en tirer les conclusions déduites par M. Planiol, ils n'y trouvent, au contraire, qu'aggravation pour la condition des riverains qui ne retirent pas plus de droits du fait d'être propriétaires du lit, et ils citent à ce propos un passage du rapporteur de la loi au Sénat, M. Cuvinot, qui semble bien convaincant.

« Deux... opinions, qui, toutes deux, ont rallié un grand nombre de suffrages, partagent les auteurs. Pour les uns, les riverains, et les riverains seuls, ont un véritable droit de propriété sur les eaux qui traversent ou qui bordent leurs héritages; les autres, au contraire,

classent les eaux courantes parmi les choses qui, aux termes de l'art. 714 du Code civil, n'appartiennent à personne, dont l'usage est commun et la jouissance réglée par les lois de police.

« Nous avons donné la préférence à cette dernière doctrine. Il nous a paru impossible d'admettre que les eaux courantes soient susceptibles de propriété privée et nous adhérons pleinement à cet axiome du droit romain : « *naturali jure communia sunt aer, aqua profluens* ». Par leur nature, en effet, les eaux courantes échappent à toute occupation exclusive et individuelle et elles ne comportent que des droits d'usage dont l'intérêt public doit marquer la limite. »

Ils s'appuient aussi sur la nouvelle législation des sources créée par la loi de 1898 et qui restreint le droit du propriétaire sur le fonds duquel émerge la source.

« Ce qui s'est produit, disent-ils encore, c'est une confusion qui a conduit à vouloir identifier le droit à la pente avec le droit d'usage de l'art. 644. »

Ce droit à la pente est une chose que les tribunaux n'ont jamais voulu reconnaître comme susceptible d'un droit de propriété; c'est une « *res nullius* », c'est-à-dire commune au même titre que ce courant. Et cela, un arrêt de la Cour de Grenoble du 7 août 1901 (D. P. 1902.2.225) et un jugement du Tribunal de Bonneville du 12 février 1901 (D. 1902.2.233) l'ont exprimé nettement.

Ils concluent que les eaux privées peuvent présenter trois sortes de facultés à l'utilisation commune.

D'abord celles utilisables pour tout le monde, telle la circulation en bateau.

D'autres seulement par un petit nombre désigné par leur situation; la prise d'eau pour l'irrigation en est une.

Enfin, celles qui constituent une valeur collective, qui ne peuvent être exploitées qu'au profit de la communauté et par des organes intermédiaires ayant qualité pour agir en son nom. C'est le cas de la force motrice produite par la pente et correspondante à chaque unité de chute.

Voilà les deux thèses que l'on soutient avec autant de logique d'un côté que de l'autre.

Laquelle choisir entre ces deux opinions également défendues par de si savants auteurs ?

Celle de MM. Planiol et Pillet est bien tentante et paraît s'appuyer sur de solides arguments. D'un autre côté, il semble bien que ce soient là les véritables principes du Code civil, de ce Code qui s'est posé en défenseur absolu de la propriété privée, après avoir été conçu au lendemain de la Révolution qui a affirmé comme un dogme inviolable le caractère sacré de la propriété.

Et cependant la conception de MM. Massagli et Salleilles serait plus conforme à l'idée actuelle que l'on se fait de la propriété privée.

Il est indéniable que la propriété n'a pas toujours eu les mêmes caractères et qu'à travers les siècles, elle a passé par des phases différentes.

Après le brusque éveil de 1789, on s'est peu à peu ressaisi et depuis nous assistons à une lente absorption de la propriété privée.

À la notion de l'individu, si chère à la Révolution, s'est substituée celle de la société, représentée par l'Etat.

« L'Etat moderne est un maître. Il a entre les mains un patrimoine : celui de la société. Et le droit de propriété privée n'est plus un droit absolu : c'est un droit qui doit être défini relativement à ce patrimoine supérieur, relativement au patrimoine de l'Etat (1).

Par conséquent, il ne paraît pas conforme aux théories actuelles de chercher à étendre encore le droit de propriété. C'est plutôt un droit strict qui doit s'interpréter limitativement.

Une seule objection aurait ici de la valeur contre cette manière de voir : l'argument jurisprudentiel. La justice se trouvait dans une position assez délicate. En présence, d'une part, de textes précis comme l'art. 644, et, d'autre part, de véritables besoins ressentis par l'industrie.

Il n'y avait, pour la guider, aucune loi positive autre que ce fameux article du Code civil.

Pouvait-elle refuser au riverain le droit à l'utilisation industrielle, étant donné qu'elle ne devait pas entraver le progrès économique ? Elle a eu la main forcée en la circonstance, et les arrêts cités par M. Planiol ne peuvent s'expliquer autrement.

Cet abus du droit prétorien, d'ailleurs excusable, est

(1) Henri HAYEM : Le Droit de propriété et ses limites, p. 413.

la base la plus solide de la théorie soutenue par les défenseurs des riverains.

Mais n'oublions pas que la jurisprudence est une chose essentiellement mobile, et vouloir bâtir sur des arrêts ressemble fort à l'opération qui consiste à construire sur le sable.

Nous nous en tiendrons donc à l'opinion des adversaires de l'extension de la riveraineté exclusive, car cela nous apparaît comme la solution la plus logique en l'occurrence.

Quels seront alors les droits des riverains si l'on réglemente la houille blanche en ce sens ?

Nous ne pourrions mieux nous exprimer que M. Berthélemy répondant à un civiliste, M. Michoud.

« Que doivent être les droits des riverains ? dit-il.

« Je réponds par ces trois propositions :

« 1° Il n'y a aucune bonne raison pour étendre les droits actuels des riverains, en les assimilant à une co-propriété de la force hydraulique.

« 2° Quelque système que l'on admette, les riverains privés de leurs droits devront toujours en recevoir une préalable et juste compensation pécuniaire.

« 3° Cette compensation devra représenter non seulement les usages actuels, mais encore les usages éventuels qu'ils pouvaient faire isolément de la fraction de la chute sur laquelle ils avaient des droits. »

En résumé, le droit du riverain se résoudra en un droit à une indemnité. C'est là d'ailleurs la solution la plus équitable.

B. — *Droits de l'Etat*

Après les droits du riverain, et en fonction directe de ceux-ci, viennent les droits de l'Etat.

Si l'on diminue les premiers, c'est au bénéfice de l'Etat.

Si l'on augmente ceux de l'Etat, c'est au détriment du riverain.

Bien entendu, comme pour les droits des riverains, il ne s'agit ici que des droits de l'Etat sur les cours d'eau non navigables ni flottables.

Sur les autres, en effet, il est absolument le maître, ces derniers appartenant au domaine public.

Qu'il nous soit d'abord permis de critiquer au passage cette vieille distinction en cours d'eau navigables et flottables et non navigables ni flottables.

Distinction surannée et qui, si elle a eu jadis sa raison d'être, n'en est pas moins aujourd'hui un fâcheux anachronisme.

M. Larnaude, dans une séance de la Société d'Etudes législatives (1), a justement exprimé ces idées :

« La notion de domanialité publique, dit-il, est une notion toute relative, elle n'est pas la même dans les pays du Nord que dans ceux du Midi ; des principes tout différents lui servent de fondement suivant qu'un peuple se trouve dans la période agricole ou dans la phase industrielle, et dans cette dernière suivant que

(1) Bulletin Société d'Etudes législatives, t. I, p. 376.

la technique a fait des progrès plus ou moins importants. »

Le jour où l'on décréta la division des eaux suivant le critérium encore actuellement en vigueur, on ne prévoyait, et cela eût été bien difficile, les utilisations nouvelles que l'on pourrait en tirer. Il n'était donc pas nécessaire d'étendre la domination de l'Etat sur des cours d'eau qui ne présentaient, à cette époque, aucun intérêt social.

Ils ne pouvaient servir, en effet, qu'à l'irrigation, et c'est d'ailleurs ce qui ressort du Code civil (art. 644) où cette utilisation est seule prévue.

Il eût été certes plus sage de faire rentrer tous les cours d'eau dans le domaine public, car aujourd'hui le problème de la houille blanche serait moins compliqué.

Quoi qu'il en soit, est-ce à dire que tout est aujourd'hui perdu, et que l'Etat, pour avoir laissé les cours d'eau non navigables ni flottables sous forme de « res nullius », a fait abandon de tous droits sur eux ?

Une pareille déduction serait un peu osée.

En faisant rentrer ces cours d'eau dans le cadre de l'art. 714, on les a ainsi soustraits à toute appropriation privée.

Que le riverain ait la propriété du lit, cela ne lui donne pas nécessairement la propriété de l'eau, et si certains droits d'usage lui appartiennent, cela ne retire rien aux droits de l'Etat.

M. Planiol n'est pas éloigné de reconnaître au riverain une quasi-propriété sur la force motrice de l'eau,

et il justifie cette opinion par le fait que le propriétaire de la rive et du lit a un droit d'accession sur l'eau.

Cette théorie semble oublier un peu trop sur quels principes philosophiques sont basés les droits du propriétaire.

Le droit de propriété est un droit objectif et non subjectif par rapport à celui qui possède. En d'autres termes, la base la plus solide que l'on ait donnée au droit de propriété c'est la meilleure mise en valeur d'une chose du fait de l'appropriation.

C'est ainsi que l'on a coutume de raisonner pour la terre par exemple.

Mais en est-il de même pour l'eau; et la meilleure mise en valeur de cet élément dépend-elle de son appropriation privée ? La chose est douteuse. Et, dira M. Larnaude, « aucune des justifications qu'on a présentées de la propriété privée ne peut s'appliquer à l'eau, à l'eau des cours d'eau, ni même à l'eau des sources ».

Et il ajoute : « ma conclusion se devine. Je crois qu'il faut faire rentrer dans la domanialité tout ce qui, dans un pays, par sa destination naturelle, doit servir aux usages de tous ».

Un des arguments, à première vue irrésistibles, des défenseurs des droits du riveran, c'est-à-dire des critiques des droits de l'Etat, sera celui-ci.

La preuve que l'Etat a abandonné tous ses droits sur les cours d'eau non navigables ni flottables c'est qu'il s'est seulement réservé le droit de donner une simple autorisation pour la construction de « barrage ou ouvrage destiné à l'établissement d'une prise d'eau,

d'un moulin ou d'une usine » (art. 11, loi du 8 avril 1898).

Autorisation qui n'est même pas laissée à l'arbitraire de l'Administration et qui ne peut se baser que sur un motif d'intérêt public.

Mais cet argument, si solide de prime abord, paraît bien affaibli si l'on considère que ce pouvoir laissé à l'Administration est toujours la conséquence de la vieille distinction en cours d'eau navigables et non navigables.

Les législateurs de 1898 ont continué la vieille tradition; ils ne se sont pas préoccupés de la nouvelle utilisation de la force motrice de l'eau.

En 1898 on ne prévoit pas encore l'essor surprenant de la houille blanche et son brillant avenir. On ignore encore les prodigieuses découvertes qui vont se produire, les transmissions d'énergie électrique qui s'effectueront sur des distances toujours plus considérables.

A vrai dire c'est là un exemple de la déplorable torpeur parlementaire. Une loi est en chantier depuis plus de 20 ans; on se décide à l'achever coûte que coûte, et sans penser aux difficultés postérieures, on la bâcle.

Il en est de même pour le mot *industrie* qui figure à l'art. 9. On songe tout d'un coup à la jurisprudence qui s'est formée en faveur des usiniers, et on glisse rapidement un petit mot pour montrer que l'on s'occupe aussi de cette branche de l'activité nationale.

Il semble bien évident que, malgré cela, les droits de l'Etat n'ont pas été entamés.

L'eau, *res nullius* », n'est pas susceptible de propriété.

Parce que l'Etat a laissé pendant plus de 100 ans certains usagers en profiter, est-ce une raison pour venir dire aujourd'hui que ces usagers ont un droit acquis et exclusif ?

Tant que la loi de 1898 n'a pas donné aux riverains la propriété du lit du cours d'eau non navigable ni flottable, ceux-ci ont-ils eu moins de droits sur l'eau ?

Ce texte leur en a-t-il donné davantage ?

Il semble bien que non.

En disant que le lit appartiendrait désormais aux riverains, on a voulu trancher une controverse qui ne touchait en rien aux droits d'usage sur l'élément liquide.

C'était là une solution qu'une partie de la doctrine avait réclamée depuis longtemps, mais peut-être pas avec juste raison.

Et cette disposition de la loi est sujette à bien des critiques.

Quant on l'a introduite dans le texte de 1898, on n'a pu trouver aucun argument de droit, et on a dû se contenter d'un simple motif d'équité.

« C'est sur le terrain des riverains que la rivière s'est formée, a dit M. Cuvinot: le lit du cours d'eau constitue une zone retranchée de la surface cultivable mais qui, à l'origine, faisait évidemment partie des terrains adjacents ».

Sans vouloir faire montre de parti pris, il est bien permis de trouver ce raisonnement un peu faible.

A ce compte-là, pourquoi ne pas considérer comme territoire national le fond de mer, qui a peut-être fait lui aussi partie autrefois du sol d'un pays ?

Un raisonnement analogue en la matière serait jugé un peu exagéré et l'on voit difficilement les riverains se partageant le fond de la mer, et pourtant ce *serait* aussi logique !

N'est-ce pas en somme une simple propriété nominale que cette propriété donnée aux riverains sur une chose à peu près inutilisable ?

Quels seront donc les droits que possédera l'Etat sur les cours d'eau non navigables ni flottables ?

Est-ce un droit de propriété ? une sorte de domaine éminent ?

Un droit de propriété ? non pas, certes, car l'Etat n'a aucun titre à faire valoir; il n'est pas propriétaire du lit et l'eau est « *res nullius* ».

Ce serait donner la part trop belle aux adversaires de l'Etat que de vouloir soutenir à son profit semblable prétention.

L'art. 713 du Code civil s'exprime bien ainsi :

ART. 713. — Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'Etat.

Mais l'article 714 ajoute :

ART. 714. — Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous.

Cela se comprend fort bien.

Et l'eau est au nombre des choses qui ne sont pas susceptibles de propriété.

Dira-t-on que l'Etat est propriétaire de l'eau des rivières flottables et navigables ? Ce serait une singulière affirmation.

Il possède à leur égard un certain nombre de droits,

qui lui ont été donnés dans le but de faciliter l'usage commun de ces cours d'eau, mais pour cela le droit de propriété n'est pas nécessaire ; et il n'est pas douteux que ce serait étendre abusivement les droits de l'Etat que de lui concéder un droit de propriété sur une chose insusceptible d'appropriation.

L'on peut certes posséder de l'eau, et l'on s'explique encore la propriété privée d'un lac, d'un étang ; mais que dire d'un droit de propriété sur une chose qui fuit et se renouvelle sans cesse, sur un élément presque insaisissable. A-t-on jamais parlé de propriété de l'air ?

M. Berthélemy, dans son *Traité de Droit administratif* (page 403), soutient avec juste raison que les droits de l'Etat sur le domaine public ne sont pas des droits de propriété.

A plus forte raison, en sera-t-il ainsi relativement à une chose qui ne semble pas pouvoir être considérée comme sujet de droits de propriété.

On pourrait, à la rigueur, concevoir un droit de propriété sur une route, une forêt, et cela par de subtils artifices de raisonnement ; mais, quoi qu'on dise, on ne le pourra jamais pour l'élément liquide.

C'est à juste titre que la Cour de cassation a fait rentrer l'eau dans le cadre de l'art. 714 du Code civil et l'on ne peut pas plus pour l'Etat que pour les particuliers y chercher un droit à la propriété.

Est-ce un droit éminent que possédera l'Etat en vertu de sa puissance, de son autorité, un droit régalien qui lui permettrait de disposer des cours d'eau, comme il disposerait des mines ?

On pourrait voir une assez grande analogie entre le cours d'eau et la mine, qui se trouvent l'un sur un fonds particulier, l'autre dessous, et n'appartiennent pas malgré cela au propriétaire de ce fonds.

Il serait commode d'étendre ce droit sur les mines et de le transporter sur les cours d'eau. En effet, de tout temps, le droit régalien sur les mines a été reconnu à l'Etat.

A Athènes, toutes les mines étaient exploitées par l'Etat.

A Rome, où pourtant la propriété privée a été défendue et consolidée plus qu'ailleurs, c'était à l'Etat que revenait leur exploitation.

Les mines découvertes dans les terrains d'un propriétaire ne lui appartiennent pas et il doit payer une taxe d'un dixième pour avoir le droit de les exploiter.

Et ce droit régalien est nettement affirmé dans plusieurs textes d'ordonnances de l'ancien régime (1). On le retrouve encore dans notre droit actuel.

Mais malgré tout ce qu'il y aurait de tentant dans cette assimilation, il ne semble pas possible de la poursuivre.

La mine est, en effet, un objet de propriété, on en retire un élément palpable, transportable. L'Etat n'accorde pas tant au concessionnaire le droit à la mine que le droit de prendre le charbon; c'est donc la pro-

(1) Lettres patentes du roi Charles VI du 30 mai 1413, enregistrées par la Cour des Comptes le 18 mars 1483, en particulier, qui sont considérées comme le premier essai de législation minière sous l'ancien régime.

priété d'un objet mobilier qu'il va donner, un objet susceptible de propriété privée.

Si l'Etat concédait la houille blanche, donnerait-il un droit sur quelque chose de stable, non pas ; il donnera un droit à une force, à une chose qui semble difficilement pouvoir être sujet de propriété. Voit-on l'Etat concéder la force du vent ?

Si donc les droits de l'Etat n'ont pour base ni un droit de propriété, ni un droit régalien, quel va être le terrain sur lequel on devra les faire reposer ?

Pour trouver une solution, il est nécessaire de reprendre nettement la question.

On se trouve en présence d'une richesse qui par sa nature n'est pas susceptible d'appropriation privée. Cependant cette richesse est utilisable, et elle doit l'être pour les besoins de la collectivité. Un représentant de cette communauté est là : c'est l'Etat. Quels seront ses droits en la matière ?

Ce sera dans les principes généraux du droit public qu'il faudra chercher la justification et l'étendue des droits de l'Etat dans ce cas.

Sans vouloir se réclamer de la théorie contractuelle de l'Etat, théorie qui n'a plus cours de nos jours, on peut admettre que, représentant la collectivité, l'Etat est, de par sa situation, le défenseur des droits de cette collectivité. Il sera même souvent obligé pour remplir ce rôle de passer outre à certains droits privés à seule fin de sauvegarder l'intérêt général.

L'expropriation pour cause d'utilité publique est une des conséquences de ce principe que nul ne songe à contester.

A plus forte raison l'Etat pourra-t-il réglementer une matière où nul droit privé ne doit être sacrifié.

Si l'on admet cela, il ne nous restera plus qu'à démontrer que c'est ce qui existe pour la houille blanche et nous aurons réussi en prouvant :

- 1° Qu'il n'y a aucun droit privé à sacrifier ;
- 2° Que la houille blanche est une industrie qui intéresse la collectivité.

1° Il n'y a aucun intérêt privé à sacrifier

A côté de l'Etat, on a coutume de placer deux autres intéressés : les riverains, l'industrie.

Pour ce qui est des riverains, mais nous nous sommes étendu longuement sur leurs droits et nous avons conclu qu'ils se résumaient à ceci :

Un droit à indemnité pour les dommages qui pourront résulter soit de la suppression de l'eau, soit de la modification du cours d'eau.

Ces droits sont-ils incompatibles avec le pouvoir pour l'Etat de réglementer la houille blanche et de concéder la force motrice des chutes d'eau ?

Pourvu que l'on indemnise les riverains des dommages subis, l'équité est satisfaite.

Pour ce qui est de l'industrie, nous avons placé l'étude de ces droits au troisième chapitre.

Il semble, en effet, rationnel que si l'on considère l'ensemble de droits qui se rattachent à la houille blanche, une fois que l'on en aura retiré ceux appartenant au riverain et à l'Etat, ce qui restera sera le propre de l'industrie.

Malgré cela, sans anticiper sur ce sujet, l'on peut continuer l'étude de ce point. Ce que réclameront les industriels, ce sera surtout la liberté, et notre troisième chapitre sera consacré à l'étude de l'étendue de liberté que l'on peut accorder aux usiniers.

Et dès ici nous pourrions dire que cette liberté n'est pas un obstacle, car on peut citer nombre d'industries où la liberté a été plus ou moins restreinte, lorsque l'intérêt général était en jeu, sans que jamais on ait considéré cela comme une atteinte au droit.

C'est le cas par exemple des boulangers ou des bouchers dont les prix de vente peuvent être taxés par les municipalités.

Donc sur ce premier point on peut affirmer sans crainte que le terrain est libre, c'est-à-dire qu'aucun droit privé ne vient se mettre en travers de la réglementation de l'Etat.

2° *La houille blanche est une industrie qui intéresse la collectivité*

Il serait oiseux de reprendre ici toutes les utilisations auxquelles on peut faire servir la houille blanche, et ce serait pourtant la meilleure manière de prouver que la houille blanche présente à beaucoup de points de vue le caractère d'un véritable service public.

Contentons-nous donc d'en citer quelques-unes.

En premier lieu, la fourniture des services publics; un des grands débouchés de l'industrie électrique est assurément, aujourd'hui, l'éclairage, et, en particulier, l'éclairage public.

N'oublions pas qu'avant 50 ans les chemins de feront retour à l'Etat; qu'à ce moment là, la question de la traction électrique sera entrée dans une phase d'exécution avancée, et, si l'on calcule le nombre de kilowatts qui seront nécessaires à la locomotion sur rails, il est bien naturel de songer dès à présent à lui assurer un approvisionnement adéquat.

D'autre part, on est bien forcé de reconnaître la tendance continue qui pousse la collectivité à assurer les grands services qui, sans avoir un caractère nettement public, ont du moins beaucoup d'avantages à être exercés sous une seule direction.

La distribution de l'eau a été le premier essai; ensuite est venu le gaz; et si l'on se tourne vers l'étranger, ce sont l'électricité, les tramways (1).

D'ici à quelques années, l'électricité sera considérée comme une chose aussi indispensable à la vie que l'eau. Serait-ce rationnel de laisser aux mains de l'industrie, sans aucune garantie, une des principales sources de production du précieux fluide ?

Sans évoquer ici le spectre de l'accaparement, il est bien certain que le jour où l'électricité sera très demandée et où l'on ne pourra plus s'en passer, les puissantes usines qui la produiront auront la partie belle pour imposer leurs tarifs.

La houille blanche est une industrie qui a de fortes tendances à tourner au monopole. Vaut-il mieux que ce soit un monopole industriel ou un monopole d'Etat ?

(1) Voir à ce sujet E. BOUVIER : Les Régies municipales.

Pour les consommateurs, ce dernier serait certainement préférable ; car s'il revêt le caractère d'un service public, il est possible de faire passer au second plan la recherche des bénéfices pour ne vouloir que l'intérêt général.

Ayant donné une base solide aux droits de l'Etat il nous restera à les définir.

Ils se résument en un seul : l'Etat a le droit de concéder les chutes d'eau.

Et nous en appellerons ici à la compétence d'un homme qui s'est spécialisé dans l'étude de ce sujet, d'un pionnier qui a consacré son temps sans compter à chercher la solution du problème, à M. Tavernier, aujourd'hui inspecteur général au Ministère des Travaux Publics.

Voici comment il s'exprime :

« Il importe avant tout de rappeler que la concessibilité d'un service public ne dépend en aucune façon de la propriété des choses nécessaires à sa réalisation. L'Etat concède un chemin de fer sans posséder aucune parcelle des terrains à occuper, et le but principal de la concession est précisément de conférer le droit d'acquérir ces terrains par expropriation. Pourquoi, en ce qui concerne les chutes d'eau, serait-on fondé à dire que l'Etat ne les possédant pas n'a pas le droit de les concéder ? Pourquoi la proclamation du principe de la concessibilité des chutes d'eau entraînerait-elle une « gigantesque opération d'expropriation ? » Je n'en vois vraiment pas la raison. L'expropriation, s'il y a lieu d'y recourir, accompagnera la concession, mais

ne la précédera pas; elle sera poursuivie non par l'autorité concédante, mais par le concessionnaire. » (1).

Il ajoute à propos de la concessibilité :

« Il me semble que l'on doit la justifier par la considération de l'utilité publique » (2).

Et cette utilité publique n'apparaît-elle pas en ce qui concerne la houille blanche ? On a bien concédé les chemins de fer, les tramways, les canaux, pourquoi ne pourrait-on en faire autant de la force hydraulique ? (3).

La production et la distribution d'énergie et de lumière n'ont-elles pas les caractères d'un service public, au même titre que les transports en commun, que les usines à gaz ?

L'intérêt particulier est certes très respectable; mais, quand on se trouve en présence d'une richesse nouvelle, ne doit-on pas tenter d'en tirer le meilleur profit pour la collectivité, et non pas en réserver tout le bénéfice à une minorité intéressante, qui ne constitue cependant pas, à elle seule, toute la nation, loin de là ?

Nous nous contenterons ici d'avoir essayé de démontrer la nature et l'étendue des droits de l'Etat, nous réservant d'étudier plus loin les conditions de la concession, lorsque nous en viendrons à l'examen des différents systèmes entre lesquels le législateur aura à choisir.

(1) Bulletin Société d'Etudes législatives, t. I, p. 431.

(2) Ibid.

(3) Voir PIC : Législation industrielle, p. 481 et suiv.

C. — *Droits de l'Industrie*

Après le riverain, après l'Etat, un troisième personnage vient, lui aussi, demander sa part de la nouvelle richesse, c'est l'industriel.

Nous avons vu que le droit du riverain se fondait sur le Code civil; celui de l'Etat se justifiera par le Droit administratif; pour celui de l'industriel, on ne peut l'appuyer que sur des raisons économiques.

Ses défenseurs partiront de ce principe que l'intérêt général n'est que la réunion des intérêts privés et que par suite, en favorisant l'industrie on concourt au bien-être de tous.

Et pour favoriser l'industrie, que demandera-t-on ?

Qu'on lui accorde la plus grande liberté possible, qu'on la favorise le plus qu'il se pourra, en un mot, que l'on offre aux usiniers les chances de faire les plus forts bénéfices réalisables.

Mais comme il serait plutôt malséant de réclamer ainsi pour une question de dividende, on saura couvrir très habilement ces prétentions du masque habituel, la liberté.

Toute la thèse industrielle évoluera autour de ce pivot central et l'on aura grand soin de ne pas s'écarter de ce but.

L'initiative individuelle ne pourra, selon ses défenseurs, se développer dans un autre milieu que celui de la complète liberté.

« Pour tirer le meilleur parti des ressources que la nature lui présente, dira M. Pinat, l'exploitant d'une chute

d'eau aura besoin de la plus complète indépendance commerciale, de la souplesse industrielle la plus déliée. »

Mais, quelle est l'industrie qui ne se trouve pas, à l'heure actuelle, réglementée sur quelque point ?

Et comme nous l'avons fait remarquer plus haut, l'exploitation de la houille blanche a un caractère spécial et se présente bien plutôt sous les aspects d'un monopole éventuel que d'une industrie où la libre concurrence offre un avantage (1).

Un jour ou l'autre, qu'on le veuille ou non, la houille blanche constituera un monopole de fait.

Elle en présente un des caractères fondamentaux : les sources de production sont en nombre limité — d'où facilité pour les détenteurs de ces chutes de les acquérir toutes et de former un consortium.

Et cela s'est déjà produit ; nous pouvons citer, entre autres, une société du Midi de la France qui, dans les Alpes-Maritimes, a réussi à créer à son profit un monopole de fait, grâce à un traité avantageux avec le département.

Elle racheta d'abord, deux usines qui pouvaient constituer une concurrence dangereuse pour elle et qui appartenaient, l'une à la société des Forces Motrices des Alpes-Maritimes, l'autre à la compagnie des Tramways de Nice et du Littoral.

Elle s'assura ensuite la fourniture de l'énergie électrique pour les tramways départementaux — opération

(1) M. Pic, dans son *Traité de législation industrielle*, place, en effet, la houille blanche entre les mines et les chemins de fer, parmi les monopoles de fait (p. 494).

peu avantageuse si l'on s'en rapporte au traité de 1906 puisque la société fournit le courant à 4 centimes $\frac{1}{2}$ le kilowatt, mais verse une ristourne de 4 centimes au département.

Seulement par l'art. 15 du dit traité le département s'engage à laisser poser par la société des poteaux le long des routes départementales ; elle peut se servir des poteaux utilisés par les tramways départementaux, et ceci pendant une durée de plus de 60 ans.

D'ailleurs la Société d'Energie électrique du Littoral Méditerranéen, dont il s'agit ici, possède de nombreuses usines dans les Basses-Alpes, dans le Var et dans les Bouches-du-Rhône.

Elle s'est spécialisée surtout dans la vente en gros de l'énergie et constitue bien le type des sociétés de ce genre.

Est-ce à dire que nous critiquons le monopole en la matière ? Non point, certes. Nous avons dit qu'il était une certitude, nous ajouterons même qu'il est une nécessité.

Car il ne faut pas parler de concurrence en matière de houille blanche ; les faits nous démontreront bien vite que c'est une dangereuse hypothèse.

Prenons une ville où deux sociétés sont en présence et se disputent la clientèle.

Que va-t-il se produire ?

Les deux rivales vont essayer d'amener à elles la plus grande partie de la consommation ; pour ce faire, elles réduiront leurs tarifs au minimum, quelquefois même elles seront en perte et le client se réjouira en bénissant les bienfaits de la concurrence.

Félicité de courte durée, hélas ! car les deux sociétés auront dû créer deux réseaux de distribution distincts, d'où doubles frais généraux. Et l'électricité leur coûtera plus cher à livrer.

En effet supposons la consommation de la ville égale à N kilowatts ; appelons x le prix du kilowatt au compteur de l'abonné, z celui du kilowatt à la génératrice, y les frais généraux de distribution.

Nous aurons, si il n'y a qu'une société :

$$x = z + \frac{y}{N}$$

S'il y a deux sociétés et qu'elles se partagent la clientèle par moitié exactement, nous aurons alors :

$$x' = z + \frac{y}{N : 2}$$

x' sera alors manifestement supérieur à x , car y est un nombre égal dans les deux hypothèses.

Il serait facile de montrer ainsi que si le nombre de sociétés augmente, le prix de l'unité, au lieu de diminuer par le jeu de la concurrence, s'élèvera par le fait de l'augmentation des frais généraux.

Et encore nous n'avons tenu compte ici que des frais généraux, mais on pourrait faire un raisonnement analogue pour le prix de revient z , qui ne restera pas fixe et qui augmentera, lui aussi, à mesure que la quantité d'unités à fournir diminuera.

Si, au lieu d'envisager une distribution d'énergie, nous nous occupons de production, la situation est la même.

Supposons une rivière dont le courant est capable de produire 100.000 HP.

Si nous nous en tenons au régime de la liberté et par suite de la concurrence, il serait plus avantageux que cette force fût utilisée par plusieurs usines.

Sans être architecte ni ingénieur-électricien, on peut penser que le prix total de plusieurs usines utilisant chacune une fraction de cette force, ne sera pas égal au prix d'une seule usine se servant de toute la force, et que le premier chiffre sera de beaucoup supérieur au second.

C'est ce qui se produit pour les grands magasins, qui vendent très bon marché parce que le chiffre de leurs frais généraux est réparti sur une très grande quantité d'opérations.

Est-il jamais venu à l'idée d'un homme sérieux que, si l'on construisait une seconde ligne de Paris à Lyon, exactement parallèle à la première, cela ferait diminuer les prix de transport ? Il est bien certain qu'elle produirait un résultat absolument contraire.

La concurrence ne peut faire diminuer les prix que lorsqu'elle joue entre deux industries similaires, mais non pas dans la même industrie.

Ainsi, entre le gaz et l'électricité ; on a pu constater une diminution générale du prix du gaz le jour où l'électricité est apparue sur le marché.

Ainsi, entre la navigation fluviale et les chemins de fer ; si la première ne concurrençait pas les seconds, nul doute que ceux-ci, maîtres du marché, ne seraient disposés à élever leurs conditions.

Dans une même industrie, les effets de la concurrence ne peuvent être avantageux qu'au début ; mais, dès que

la capacité de consommation est satisfaite, elle devient un inconvénient.

C'est un fait sur lequel les économistes sont à peu près unanimes, et l'on ne peut en parler sans en apercevoir immédiatement des exemples.

Qui n'a été frappé du nombre considérable de boulangeries ? Il devrait donc y avoir concurrence acharnée et par suite diminution du prix du pain, et c'est exactement le contraire qui se produit. La capacité de consommation est arrivée à un point maximum ; par suite, les frais de production étant fixes et la clientèle répartie en fractions minimales entre les différentes maisons, celles-ci, pour faire leurs affaires — et les font-elles ? — sont obligées de demander au client un prix de beaucoup supérieur à celui qu'il pourrait payer si le nombre de ces magasins était limité au strict nécessaire.

Pour le moment, l'industrie électrique est encore dans la période de début. Elle a besoin de la concurrence pour se développer, ou, si elle n'en a pas absolument besoin, est-il juste de dire que cette dernière peut l'aider.

Mais le jour où tout le monde aura la lumière électrique chez soi, où l'on se chauffera avec ce bienfaisant fluide, où l'atelier familial sera le tributaire de cette énergie, ce jour-là la concurrence sera non plus un adjuvant mais un déprimant. Ce sera un facteur inutile et même dangereux.

Donc il viendra un moment où nécessairement, inéluctablement, la production de l'énergie électrique revêtira la forme d'un monopole.

Si nous avons parlé longuement de l'influence de la concurrence en matière de houille blanche, c'est que

c'est là un des arguments les plus importants du côté industriel.

De même la crainte du monopole de fait en est un sérieux pour les étatistes qui en font une des bases les plus solides de leur thèse.

D'ailleurs, comme dans la plupart des cas, chacun des adversaires a raison. Pour le présent, c'est l'industriel ; pour l'avenir, ce sont les étatistes.

Si nous donnons raison aux industriels pour le moment, est-ce à dire que nous allons abonder dans leur théorie et demander pour eux la complète liberté qu'ils réclament.

Il convient de protéger l'industrie ; l'Etat a le devoir d'exercer sur elle son action tutélaire, mais il ne doit pas non plus donner à sa pupille des armes dont celle-ci ne manquerait pas de se servir contre lui.

L'inventeur que son génie conduit à la découverte d'un objet utile est-il assuré d'en posséder pendant l'éternité le privilège. Pas même toute sa vie, au maximum 15 ans (loi du 5 juillet 1844, art. 41).

Voilà des inventeurs — car l'on peut très bien assimiler celui qui découvre une nouvelle chute d'eau à un inventeur — voilà donc des inventeurs qui voudraient profiter indéfiniment de leur découverte au détriment de la collectivité.

Et telle est bien la thèse soutenue par l'industrie : grâce à nos travaux, disent les industriels, grâce à notre audace, à nos qualités, nous lançons une nouvelle industrie, la houille blanche.

Il est donc juste que nous en profitions perpétuellement puisque c'est nous qui en sommes les auteurs.

Mais l'inventeur, c'est aussi grâce à ses travaux, à son audace, à ses qualités qu'il découvre quelque chose de nouveau. Pourquoi donc est-il limité dans ses prérogatives à une durée de 15 années, et encore moyennant le paiement d'un impôt spécial ?

Des industriels viendront-ils nous dire que c'est poussés par le désir de faire profiter la communauté des richesses naturelles qu'ils ont cherché à utiliser la force des chutes ?

Nous ne leur ferons certes pas un grief de défendre leurs intérêts. Cela est bien naturel de leur part, mais qu'ils ne se prétendent pas toujours écrasés sous la puissance de l'Etat.

Le spectre des barreaux de chutes a disparu du tableau pitoyable que l'on faisait de la condition de l'usiner hydro-électricien. Il est relégué au second plan. C'est-à-dire que le droit à l'expropriation n'est plus réclamé avec la même insistance qu'autrefois.

Le temps arrange bien des choses et les prétentions des riverains se sont fortement abaissées. Ce que l'industriel craint à présent, c'est la main-mise de l'Etat, Il veut bien profiter de la chute d'eau, mais sans compensation.

Nous croyons avoir établi les droits du riverain et ceux de l'Etat; voyons, pour en finir, quels seront ceux de l'usiner.

Nous avons dit que le riverain avait droit à l'indemnité et l'Etat droit de concéder.

L'usiner, lui, aura droit à toutes facilités pour constituer sa chute; c'est là que devra agir le pouvoir de protection de l'Etat.

Mais ce droit une fois reconnu, nous sommes obligés de dresser les barrières qui vont l'entourer.

Il ne pourra en jouir que pendant une durée limitée, car il serait injuste de faire bénéficier perpétuellement une fraction des nationaux d'une richesse commune.

Il devra se conformer aux conditions que lui imposera la puissance publique, pour faire profiter de l'avantage qu'on lui accorde ceux qui n'ont pas de privilège.

Enfin il devra se soumettre aux règlements que l'on jugerait bon d'édicter afin d'assurer une complète utilisation de la houille blanche.

Ces trois réserves faites, nous serons absolument d'accord avec les industriels pour demander en leur faveur toutes les mesures que nécessitera le développement des usines électriques.

L'examen de ces mesures fera donc l'objet du chapitre suivant.

II. Quelles seront les difficultés que rencontrera la création des usines hydro-électriques ?

Que l'on soit partisan de l'une ou de l'autre théorie, que l'on veuille étendre les droits des riverains, de l'Etat ou de l'industrie, un point apparaît comme indiscutable : la législation actuelle est insuffisante.

Nous nous bornerons à étudier dans ce chapitre cette insuffisance relativement à la création des usines hydro-électriques.

Pour la mettre en lumière, voyons quelles sont les difficultés en face desquelles on va se trouver lorsque l'on voudra procéder à l'établissement des usines.

A. — *Cours d'eau navigables et flottables*

S'il s'agit d'un cours d'eau navigable et flottable, nous savons qu'il ne peut exister de propriété. Il faudra avoir recours à un acte de l'Administration pour arriver au but.

Cet acte varie suivant la destination de l'établissement projeté.

Deux cas peuvent se présenter.

a) L'installation ne servira qu'à un usage particulier (scieries, moulins, usine électrique privée), et l'on ne pourra obtenir qu'une autorisation d'occupation du domaine public ou de prise d'eau, autorisation qui est essentiellement précaire (et même limitée à deux ans quand c'est le préfet qui l'accorde). (Loi du 8 avril 1898, art. 42.)

En pratique, cette autorisation n'est jamais retirée; malgré cela, comme elle pourrait l'être, c'est le régime de l'instabilité.

b) Il y aura à pourvoir à un intérêt collectif (éclairage d'une ville, usine de force motrice annexée à une distribution d'énergie), alors on pourra demander une concession de travaux d'utilité publique.

« De telles installations sont faites, au nom de l'Administration, par des concessionnaires. Une compagnie exécute le travail à ses frais, en se conformant aux conditions d'un cahier des charges : elle se rémunère en exploitant pendant une durée déterminée; à l'expiration de la concession, le travail deviendra la propriété du concédant — Etat, département ou com-

mune — qui l'exploitera à son tour, ou le mettra en ferme. » (1).

La difficulté pour les cours d'eau navigables sera donc de construire une usine privée, étant donné le régime de précarité. D'autre part, la concession d'utilité publique ne peut être faite s'il n'y a qu'un intérêt privé en jeu.

Voilà donc un premier point à trancher : organiser le régime des usines privées sur les cours d'eau navigables et flottables.

La question n'est d'ailleurs pas aussi embarrassante que pour les cours d'eau de l'autre catégorie ; en effet, ici l'Etat ne rencontre aucune opposition, puisqu'il se trouve sur le domaine public.

Nous n'insisterons donc pas davantage, devant revenir sur cette question lors de l'examen des projets de loi français.

B. — *Cours d'eau non navigables ni flottables*

L'industriel qui veut installer une usine hydro-électrique va se trouver dans l'obligation d'acquérir non seulement les terrains nécessaires à son établissement, mais encore les droits de riveraineté sur tout le parcours du cours d'eau qu'il devra utiliser.

Tout ira bien s'il ne rencontre pas d'opposition à ses acquisitions, mais qu'un riverain refuse de lui céder ses droits ou même la partie de rive qu'il occupe,

(1) BERTHÉLEMY : Droit administratif, p. 485.

et voilà notre homme dans l'impossibilité matérielle de rien exécuter.

Il ne pourra pas obliger le propriétaire du fonds à le lui céder, si ce dernier s'y oppose, et il pourra même en être réduit à payer très cher un lambeau de terre de peu de valeur.

En pratique, ce n'est pas ainsi que cela se passe, d'ailleurs : le riverain ignore foncièrement la valeur de son terrain ; mais c'est généralement un intermédiaire connu sous le nom de « barreur », qui le lui achète pour imposer ensuite ses conditions à l'industriel.

Ajoutons que depuis ces dernières années, les prétentions des barreurs se sont bien abaissées, et que l'on rencontre surtout un autre personnage, descendant direct du premier, c'est le « pisteur ».

Le pisteur reconnaît les points de chute importants et s'arrange de manière à réunir tous les endroits nécessaires. Il lui sera loisible ensuite de les revendre avec profit à l'usinier en quête de force hydraulique.

Et on doit reconnaître que, loin d'avoir entravé le développement de la houille blanche, il lui rend service en favorisant les aménagements des chutes, ce qui est en même temps son bénéfice.

Quoi qu'il en soit, l'usinier peut se trouver arrêté par un barreur, et c'est ce premier obstacle qu'il s'agit de vaincre — par la seule méthode possible : l'expropriation.

Pour accorder ce droit éminemment coercitif, il faut dans notre droit un intérêt public, et il ne peut guère s'acquérir que par la concession, régime que refusent énergiquement les industriels.

Ces derniers voudraient bien avoir le droit, mais non la contre-partie : la concession.

Comme le dit si bien M. Berthélemy :

« Ils (les industriels) veulent naturellement avoir, pour le minimum de prix, le maximum de droits sur les chutes. Leur idéal serait que l'autorité intervînt pour exproprier les riverains, pour permettre la concentration de la force hydraulique et pour la mettre à leur disposition en toute propriété. » (1).

C'est là un des écueils des plus dangereux pour la nouvelle législation à intervenir, et nous verrons que l'on n'a pu y apporter que des solutions tout à fait insuffisantes.

Une seconde difficulté que rencontrera l'industriel, c'est lorsqu'ayant enfin constitué sa chute, il voudra faire passer les conduits d'eau sur des fonds ne lui appartenant pas — ou bien qu'ayant une des rives, il voudra appuyer un barrage sur l'autre.

Les deux hypothèses ont été prévues pour l'Agriculture par les lois du 29 avril 1845 (pour la servitude d'aqueduc) et du 11 juillet 1847 (appui de barrage).

Ces lois donnent aux cultivateurs le droit soit de faire passer des eaux sur des fonds intermédiaires, soit d'appuyer un barrage sur la rive opposée à celle qui leur appartient.

Mais pour l'industrie, rien de tel n'a été prévu. Aussi

(1) Bulletin de la Société d'Etudes législatives, 1901, page 274.

est-ce là encore une des faveurs que l'on réclame pour elle.

On demande l'extension des servitudes d'aqueduc et d'appui au bénéfice des usines hydro-électriques.

En ce qui concerne les cours d'eau non navigables ni flottables, nous aurons donc trois obstacles à aplanir :

a) La résistance des riverains;

b) La difficulté pour l'industriel de faire passer ses conduits d'eau sur des fonds intermédiaires;

c) Celle qu'il éprouvera à vouloir appuyer un barrage sur une rive ne lui appartenant pas.

Si les deux derniers ne sont pas insurmontables, il semble que le premier soit assez délicat à écarter. Cela tient, en effet, à ce que la houille blanche, tout en présentant nettement un caractère d'utilité publique, n'en est pas moins le plus souvent utilisée pour des besoins privés qui excluent toute possibilité d'expropriation.

Il nous paraît donc nécessaire d'étudier les caractères spéciaux de l'exploitation de la houille blanche.

III. Caractères spéciaux de l'exploitation de la Houille blanche

Nous avons dit que la houille blanche était une industrie nouvelle qui se différencie assez sensiblement des autres industries.

Quels seront donc les caractères spéciaux à l'exploitation de la houille blanche et quelles conclusions serons-nous amenés à en tirer relativement au rôle du législateur : voilà l'objet de ce chapitre.

Si nous nous reportons aux divers services publics auxquels nous avons comparé la houille blanche, nous verrons que chez les premiers l'exploitation est uniforme.

Que l'on prenne les moyens de transmission de la pensée, ou les transports en commun, un seul intérêt apparaît : l'intérêt public ; une seule manière d'en profiter : la jouissance collective.

Pour la houille blanche, il en est tout autrement, et c'est ce qui complique singulièrement le problème.

Deux manières vont se présenter — l'utilisation privée et l'utilisation collective, et ces deux modes seront si enchevêtrés, si mêlés, qu'il sera presque impossible de les séparer dans bien des cas.

Lors des premières utilisations de chutes d'eau, le mode privé est seul apparu. On a créé des usines d'énergie pour une exploitation unique, pour faire du papier, pour traiter un métal ; puis un mode collectif n'a pas tardé à être introduit, l'éclairage. On a profité de la force produite pour alimenter des réseaux publics de lumière.

Ce n'est que plus tard que l'on a employé l'énergie à la fourniture de force motrice, et encore, dans les commencements, cela n'a été que pour un but donné, une entreprise de tramways, par exemple.

Enfin, le jour est venu où l'on a pu transmettre l'énergie électrique à de grandes distances, grâce aux courants à hautes tensions. Ce jour-là, le problème de la houille blanche naissait.

Tant qu'elle servait à des intérêts purement privés,

l'immixtion de l'Etat ne s'imposait nullement, et il n'aurait même jamais été tenté de l'imposer, si elle avait conservé toujours ce caractère.

La faculté de transport d'énergie a joué un grand rôle, mais un autre facteur n'en a pas moins été très important.

C'est que la chute d'eau produit une énergie continue, et que si l'on a arrêté les turbines, c'est faute de travail à leur donner, et non pas crainte de dépenses supplémentaires.

Il n'y aura pas d'augmentation bien sensible dans les frais de production si une usine génératrice marche pendant 24 heures consécutives, à peine les frais supplémentaires de personnel et d'usure; la force de l'eau étant gratuite et cette dernière coulant quand même, que la machine marche ou non. Une usine peut donc pendant le jour fournir la force motrice et la nuit la lumière; pendant une partie de la journée fournir l'industrie privée et l'autre partie les services publics.

Prenons un autre exemple :

Voilà un chemin de fer de montagne où il passe peu de trains par jour et sur le parcours duquel se trouvent plusieurs usines privées; ces dernières pourront fournir, chacune sur une section du parcours, l'énergie nécessaire aux trains, sans cependant abandonner leur but principal, qui sera privé.

Voilà donc deux exemples bien simples qui montrent la dualité de l'industrie hydro-électrique.

On pourrait en citer un, où l'énergie est encore mieux utilisée.

Celui d'une petite commune du Midi de la France où l'usine hydro-électrique donne, le jour, la force pour les huileries d'olive; le soir, la lumière, et, la nuit, l'énergie nécessaire pour amener l'eau dans la commune.

Est-ce une usine privée ou une usine publique ?

Disons le mot, ce sera une *usine mixte*.

Et ce qualificatif est bien la synthèse exacte de la houille blanche.

Oui, mais voilà, *usine mixte*, le mot, quoique joli, nécessite une explication.

Et pourtant, bien que l'usine soit mixte, un caractère devra nettement y dominer.

Serons-nous en face d'une usine publique, qui vendra ses résidus à l'industrie, ou bien d'une usine privée, qui affectera ses excédents aux besoins des services publics ?

Si nous sommes en présence du premier cas, peu de difficultés, car les services publics devant être servis les premiers, le seront complètement.

Au contraire, dans la seconde hypothèse, il sera très difficile de distinguer la part à affecter aux services publics, et l'industriel aura une tendance à trouver toujours exagérée la réserve qu'on lui imposera.

Et cependant, il semble bien que ce soit l'Etat qui doive être servi le premier.

Sans nous attacher aux droits de la collectivité, indéniables ici, considérons la nature d'un service public.

En l'occurrence, ce sera l'éclairage d'une ville, un tramway à actionner, un chemin de fer d'intérêt local.

Or, peut-on déplacer de semblables ouvrages et ne doit-on pas prendre le plus près possible l'énergie nécessaire à leurs besoins ? Que penserait-on d'un administrateur qui allongerait le tracé d'une voie ferrée, sous prétexte d'aller chercher la force motrice quand il peut la prendre à côté ? Est-ce conforme au vrai bon sens ?

Tandis que l'industrie privée peut se mobiliser beaucoup plus aisément.

Ne la voit-on pas se grouper autour des mines de charbon ; pourquoi n'en serait-il pas de même pour la houille blanche ?

Les industriels, qui réclament avec tant de bruit la liberté pour eux, la refusent bien souvent à autrui, témoin ce fait rapporté par M. Tavernier :

« Les ingénieurs de l'Etat étudiaient entre Grenoble et Gap, un chemin de fer électrique utilisant une partie des chutes du Drac, dont la concession aurait été liée à celle du chemin de fer. Cette combinaison, avantageuse au public et à l'Etat, ouvrait au concessionnaire, en attendant que le trafic de la voie se développât, la perspective d'utilisations industrielles rémunératrices. Par qui a-t-elle été battue en brèche ? Par un groupe d'industriels grenoblois, qui déniaient au concessionnaire de l'Etat le droit d'utiliser industriellement la moindre parcelle de la puissance aménagée par expropriation. » (1).

(1) Bulletin Société Etudes législatives, t. I, p. 432.

On voulait donc que l'industriel pût vendre son excédent de force à l'Administration, et encore ne lui assurait-il pas la force nécessaire, mais seulement ce qui ne lui servirait pas, et d'un autre côté, si l'Etat créait une usine pour la marche des services publics, il ne lui serait pas permis de profiter du surplus de sa production pour en tirer des bénéfices.

Le législateur va donc se trouver encore en présence d'une nouvelle difficulté à résoudre : contenter l'industrie et, d'un autre côté, protéger les services publics, qui ont besoin que l'on pense un peu à eux.

Il sera donc amené à rechercher quelle est la formule qui donnera satisfaction aux deux parties — et qui, tout en laissant la liberté nécessaire à l'usiner, donnera aux services publics la certitude de pouvoir se procurer l'énergie indispensable et cela au meilleur compte possible.

CHAPITRE II

LES PRÉCÉDENTS

Nous avons examiné dans notre chapitre I les difficultés avec lesquelles le législateur va se trouver aux prises, en voulant résoudre la question de la houille blanche. Dans le chapitre III, nous nous efforcerons de montrer quelles solutions vont s'offrir à son choix et de dégager quels avantages et quels inconvénients se rencontrent dans chacune d'elles.

Mais avant d'entrer plus avant dans cette étude, qu'il nous soit permis de rechercher parmi quels précédents il pourra puiser pour s'éclairer.

Deux en particulier paraissent pouvoir nous servir de guides : les chemins de fer et les mines.

A. — *Les chemins de fer*

De prime abord, la comparaison semble un peu risquée entre un moyen de transport tel que les chemins de

fer et une industrie productrice d'énergie comme la houille blanche.

Cependant si l'on ne tient pas compte de la différence du but, on aperçoit rapidement les points communs.

a) Le caractère de service public — pour les chemins de fer, il est indéniable; et nous avons dit dans notre chapitre I que la houille blanche le présentait également à plus d'un point de vue.

Quel est en effet le critérium du service public : d'être utilisé au bénéfice de la communauté tout entière.

Ne le trouve-t-on pas dans la houille blanche — l'énergie produite par la chute d'eau n'est-elle pas destinée aux besoins de tous ? Depuis le grand industriel, qui réclamera des milliers de kilowatts, jusqu'au modeste artisan, dont le métier sera mis en mouvement par un moteur d'une puissance infime — le grand magasin, qui s'éclairera avec des milliers de lampes, et le simple particulier, qui se contentera de quelques ampoules. Mais ne seront-ils pas tous tributaires de l'électricité ?

Pour les moyens de transport il en est ainsi. Et de l'un de nous qui envoie un colis postal au grand usinier qui a besoin de centaines de wagons pour expédier ses produits, l'utilisation ne diffère pas.

b) Le mode de création — et c'est là certainement le point de ressemblance le plus frappant.

Pour construire une ligne de chemin de fer que faut-il ? le sol — constitué par une longue bande de terrain.

Pour cela, nécessité d'exproprier, car les riverains de cette nouvelle route vont voir leurs propriétés coupées en plusieurs tronçons — il leur faudra souvent démolir

leurs constructions, et la plupart du temps ils s'y refuseraient absolument quelque prix qu'on leur en offrît !

Ainsi le jour où l'on voulut créer les chemins de fer, on en vint immédiatement à ce moyen.

Pour la houille blanche même processus : il va falloir détourner le cours d'une rivière, d'un torrent, établir des canalisations, construire des réservoirs, occuper les rives. — Quelle solution : une seule, l'expropriation, et si on ne l'a pas appliquée plus tôt, c'est que le corollaire en était la concession, dont ne voulaient à aucun prix les industriels.

On ne peut en effet exproprier que dans l'intérêt public, et ce dernier ne peut entrer en jeu pour une entreprise privée.

Si l'on n'a pas encore fait jouer cette arme puissante, c'est aussi que les industriels ont fini par s'entendre avec les riverains et qu'une jurisprudence s'est créée en leur faveur.

Cette jurisprudence a d'ailleurs marché à l'encontre du but et a retardé considérablement la solution, mais le principe demeure intact.

c) Le régime de la concession. — Nous avons vu que l'on refusait à l'Etat le droit de concéder l'aménagement des chutes d'eau, sous prétexte qu'il ne possédait pas la propriété de celles-ci.

L'Etat possédait-il le sol sur lequel ont été construites les voies ferrées, et cela l'a-t-il empêché d'en concéder l'aménagement ?

Cas identique et qui prouve bien en faveur de la théorie de la concession.

Cet argument a été mis en valeur par M. Tavernier, dans un passage que nous avons cité plus haut.

Pourquoi, dans une hypothèse, l'Etat agirait-il d'une manière, et, dans une autre, suivrait-il une voie différente ?

Pouvant concéder ici, il ne le pourrait pas là ?

Dans l'ère de début des chemins de fer, on avait concédé un peu au hasard à de petites compagnies des tronçons de ligne. On fut bien forcé de reconnaître plus tard qu'un plan général devait précéder la création des voies ferrées, et l'on en vint à constituer les grands réseaux.

Pour la houille blanche, il en sera de même.

Au commencement, l'exploitation va un peu au hasard ; l'on crée des usines là où c'est avantageux, sans même se préoccuper des intérêts voisins.

Puis on assiste à la formation de grandes sociétés, qui exploitent une contrée entière ; c'est le cas de l'énergie électrique du Littoral Méditerranéen dont nous avons parlé plus haut.

Les sociétés évitent la concurrence en rachetant les usines déjà créées et en les exploitant à leur compte.

Et nous pouvons voir une seule société rayonner sur quatre ou cinq départements.

On s'apercevra plus tard qu'un plan d'ensemble est nécessaire et on constituera de plus grandes sociétés encore, à moins que l'on n'institue un monopole d'Etat.

B. — *Les Mines*

Quand on agite la question de la houille blanche, il est un terme de comparaison qui vient naturellement à l'esprit : c'est la houille noire.

La mine, dont l'exploitation remonte à la plus haute antiquité, nous offre ainsi un exemple de législation d'autant plus intéressant.

La loi française qui régit actuellement la matière remonte au 28 avril 1810, mais auparavant il y avait déjà eu de nombreuses dispositions de l'autorité pour régler l'exploitation minière.

De toute cette législation antérieure à la Révolution, un seul caractère est à retenir, c'est le droit régalien que l'Etat s'est toujours reconnu sur le tréfonds du sol.

Mais ce n'est pas là la seule manière de voir, et l'on trouve dans d'autres pays des régimes différents ; soit le régime de l'accession, qui attribue la propriété de la mine au propriétaire du sol, soit celui de l'invention, qui la donne au pionnier qui l'a découverte.

Nous n'entreprendrons pas ici de discuter la valeur de ces systèmes, qui ont leurs partisans et dont l'expérience a été faite dans plusieurs pays, nous nous contenterons de chercher les analogies qui existent entre la mine et la chute d'eau (1).

On a prétendu que l'analogie n'était pas très grande entre ces deux sources de richesses. M. Pinat, nous dit (2) :

(1) Voir PIC : *Législation industrielle*, p. 490 et suiv.

(2) *Bulletin Société Etudes législatives*, tome I, page 279.

« Par une séduisante image on a comparé la houille blanche à la houille noire. L'analogie ne va pas loin : les différences essentielles apparaissent dès qu'on étudie le régime de ces deux sources d'énergie.

« Un gisement souterrain de houille est mal connu au moment où l'on commence à l'exploiter : sa délimitation est forcément arbitraire...

« Les chutes d'eau sont apparentes au jour ; nul arbitraire dans leur délimitation ; rarement l'homme pourra améliorer ou seulement régulariser l'œuvre de la nature... »

Est-ce bien là une si grande différence, et parce que les unes sont sous terre et les autres dessus, allons-nous conclure que rien n'est plus disparate qu'une chute d'eau et une mine de charbon.

Conclusion un peu hâtive, car si nous examinons d'un peu plus près les deux richesses en présence, nous y verrons apparaître plus d'une ressemblance.

1° D'abord, un premier caractère commun sera d'être l'une et l'autre « res nullius » avant leur découverte et leur exploitation.

Ce sont des forces qui gisent dans la nature, mais sans que nul se les soit appropriées jusque-là.

Et cela se conçoit aisément. Pour la mine, aucun doute. Comment exercer un droit sur une chose dont on ne soupçonne même pas l'existence et qui est enfouie sous la surface du sol ?

Pour la chute d'eau, cela paraît plus délicat, et l'on serait, comme M. Pinat, tenté d'y voir une partie du domaine sur lequel elle se trouve.

Mais que l'on réfléchisse un peu et l'on verra que :

a) Au moment où le détenteur actuel des fonds sur lesquels se trouvent les chutes d'eau en est devenu acquéreur, il se trouvait exactement dans le cas du propriétaire dans le sous-sol duquel il découvre une mine : il ne se doutait pas que sa propriété contient une semblable richesse.

b) L'eau qui donne cette énergie n'est elle-même qu'une « res nullius ». Comment voudrait-on que les effets d'une « res nullius » soient d'une autre nature que leur cause ?

Par conséquent, on se trouve pour les deux éléments en présence de biens sans maître, et la question sera de leur en trouver un.

2° Un caractère d'analogie bien étroite se révèle si nous poursuivons notre examen.

Une des causes principales qui ont conduit l'Etat à s'arroger un droit régalien sur les mines est l'importance très grande qu'elles revêtent au point de vue social.

Nous avons passé le stade pastoral et agricole et nous sommes dans la phase industrielle.

Or, quel sera l'aliment indispensable de cette industrie, qui tend de plus en plus à passer au premier plan, ce sera la source d'énergie.

Si l'Etat a réglementé l'exploitation minière, c'est qu'il avait le souci d'assurer une exploitation impeccable de cette richesse nationale : il avait le devoir de veiller à ce qu'elle profitât le plus possible à l'ensemble.

N'en est-il pas de même de cette houille blanche qui apparaît comme le facteur d'énergie de demain ?

Et l'Etat doit-il retomber dans les mêmes errements que ceux de 1810 ? Qu'il profite au moins des leçons de l'expérience.

Cent ans d'exploitation minière n'ont enrichi qu'une catégorie de personnes, les actionnaires; qu'il essaye de répartir mieux les bénéfices de l'industrie hydraulique.

Quand on fit la loi de 1810, on se trouvait au lendemain de la Révolution et les principes de liberté individuelle étaient un dogme intangible.

Napoléon pensa que la meilleure manière d'assurer une exploitation intensive du sous-sol était d'accorder tout aux concessionnaires. Et il s'exprimait ainsi au Conseil d'Etat :

« On doit toujours avoir présent à l'esprit l'avantage de la propriété...; la loi sur les mines doit avoir pour objet de favoriser les exploitants. »

Ces principes ont subi plus d'une atteinte depuis l'époque où ils furent exposés et chaque jour la législation minière tend à se resserrer sur ceux qui en ont profité pendant si longtemps (1).

Il y a donc une base commune aux droits de l'Etat sur l'une et l'autre richesses : l'intérêt social.

Et l'on ne peut nier que l'intérêt social soit aussi pressant dans les deux cas.

Si les chutes d'eau présentent un caractère de durée

(1) Dans les concessions récentes de mines, on prélève jusqu'à 27 pour 100 des bénéfices en faveur, soit de l'Etat, soit des ouvriers.

illimitée que n'ont pas les mines, elles sont néanmoins, les unes et les autres, en nombre restreint, et si l'on peut s'attendre à découvrir d'autres régions minières, il n'en est pas de même des chutes d'eau dont on peut établir un bilan presque définitif à l'heure actuelle.

Elles sont donc toutes deux limitées, l'une dans le temps, l'autre dans l'espace, et comme toutes choses dont on ne peut avoir une quantité indéfinie, il faut en user avec réserve et méthode.

Et même le caractère d'utilité publique sera encore plus grand pour la houille blanche.

Car si l'on aliénait la propriété des chutes d'eau pour leur existence entière, on commettrait une erreur bien plus grande que pour les mines.

Ces dernières sont limitées par une périmètre, et le concessionnaire ne peut extraire que le charbon compris dans ce périmètre, tandis que la chute d'eau peut durer éternellement, et ce sera ainsi se priver d'une richesse inestimable, puisqu'inévaluable.

3° Un troisième point nous paraît aussi commun aux deux cas : c'est le mode d'exploitation.

M. Pic, à propos des mines, dit dans son *Traité de Législation industrielle* (1) :

« Mais ce qu'il importe de retenir des observations précédentes, c'est qu'en matière d'exploitation minière, le système du monopole est le seul conforme aux intérêts généraux de l'Etat et aux besoins de l'industrie manufacturière. »

(1) Page 493.

Et le savant professeur nous indique les principaux avantages que l'on en peut retirer :

« a) Paralyser les manœuvres des trusts miniers en vue de provoquer une hausse exagérée de combustibles ou des matières premières nécessaires à l'industrie.

« b) Bénéfices que l'Etat peut retirer par l'exploitation en régie, s'il exploite déjà de cette manière ses voies ferrées. »

On peut y ajouter aussi :

c) Bénéfices fiscaux, ce qui n'est nullement négligeable.

d) Exploitation complète des mines — l'Etat n'étant pas gêné par la concurrence n'a pas besoin de laisser en jachère des richesses qui, souvent, sont dans cet état du fait volontaire des concessionnaires.

e) La protection plus directe des travailleurs du sous-sol, qui constituent une masse importante du prolétariat.

Si nous transportons ces avantages, *mutatis mutandis*, à la houille blanche, nous voyons qu'ils conservent toute leur valeur et s'appliquent parfaitement au cas qui nous occupe.

a) Les trusts sont aussi à craindre dans l'industrie hydro-électrique que dans la production minière et leurs effets peuvent être aussi néfastes.

b) L'Etat exploite déjà une partie des voies ferrées non situées, il est vrai, dans la région de la houille blanche, mais n'oublions pas que dans 50 ans toutes les voies ferrées seront entre ses mains et que la traction électrique sera vraisemblablement mise en pratique longtemps avant cette époque.

c) Des bénéfices peuvent aussi bien être faits en l'espèce, et, en ces temps de lourdeur budgétaire, ils constitueraient un sérieux appoint.

d) L'intérêt des industriels peut les conduire à laisser improductives des chutes, et cela par crainte de concurrence.

e) Si l'on jette un coup d'œil sur le développement que prend et que doit continuer à prendre l'industrie hydro-électrique, on verra que le nombre des travailleurs qui en dépendent se chiffre lui aussi par une certaine somme et qu'ils méritent autant la sollicitude des pouvoirs publics.

Si nous résumons cette comparaison, nous voyons qu'au triple point de vue de la création, de la nature et de l'exploitation, la houille noire et la houille blanche présentent plus d'une analogie.

Il sera donc profitable de chercher dans la première les enseignements qui sont de nature à éclairer le législateur, et la conclusion en sera des plus simples : éviter d'immobiliser entre les mains des particuliers une richesse qui doit influer d'une manière aussi pressante sur la vie économique de la nation, réserver à l'intérêt social la plus grande partie de cette source d'énergie et la soustraire aux spéculations privées, qui ne manqueraient pas d'y chercher des bénéfices dont seuls les contribuables et les consommateurs feraient tous les frais.

CHAPITRE III

LES DIFFÉRENTS SYSTÈMES

Pour en avoir fini avec la première partie, il nous reste à traiter un dernier sujet : les différentes solutions en présence desquelles va se trouver le législateur.

Les solutions, certes, ne manquent pas, ou du moins les projets de solution, et depuis 1898, date de la première proposition de loi déposée par M. Jouart, il en a été présenté un grand nombre.

Nous nous efforcerons ici de grouper sous une forme synthétique les idées directrices de ces projets, c'est-à-dire les systèmes proposés, sans nous attacher aux détails d'exécution, que nous retrouverons lors de l'étude des projets de loi français.

Nous essayerons surtout de dégager quelle est la valeur de ces systèmes relativement à l'intérêt général, et en quoi ils se rapprochent du but indiqué dans notre étude.

Trois tendances se feront naturellement jour, et correspondront à trois grands groupes d'idées.

Nous rencontrerons d'abord les défenseurs de l'individualité, les continuateurs des traditions du laissez-faire et du laissez-passer.

Un second groupe sera constitué par les étatistes, et en particulier les socialistes, qui voudront faire rentrer dans le domaine de la collectivité une richesse telle que la houille blanche qui, étant donné son caractère de nouveauté, sera jugée par eux propre aux expériences de nationalisation.

Enfin, entre ces deux opinions extrêmes, trouveront place les opportunistes, qui, eux, chercheront à adapter la législation actuelle aux nouveaux besoins et demanderont que, tout en ne perdant pas de vue l'intérêt public, on favorise l'industrie : ce sera la thèse transactionnelle.

A. — *La Thèse libérale*

Ce sera naturellement celle des industriels et des riverains.

Que soutiendront-ils ?

Que l'ingérence de l'Etat doit être réduite au minimum et que la houille blanche se présentant sous l'aspect d'une industrie semblable aux autres, il n'y a pas de raison pour qu'on la réglemente.

Ils demanderont tout de même le concours de la loi, mais un concours si modeste ! Le droit d'exproprier et l'extension à l'industrie des servitudes d'aqueduc

et d'appui accordées à l'agriculture par les lois des 29 avril 1845 et 11 juillet 1847.

Moyennant cela, ils se déclarent satisfaits.

Les libéraux sont les défenseurs des droits des riverains. Ils veulent que l'on reconnaisse à ces derniers le maximum de droits sur l'eau, le courant et la pente.

Et cela s'explique parfaitement. Car si l'on s'incline devant leur théorie, les droits de riveraineté ayant été déclarés cessibles par la jurisprudence, les industriels repousseront toute immixtion de l'Etat.

Leur raisonnement sera celui-ci :

Chaque riverain a un droit *complet* à l'usage de l'eau. Il peut s'en servir pour arroser ses propriétés ou en profiter pour faire marcher une turbine.

« Que la pente soit « *res nullius* », dit M. Pinat (1), ce droit à l'usage de l'eau n'en appartient pas moins exclusivement aux riverains : la chute d'eau est un ensemble dont chacun des riverains possède un élément.

« Si la loi facilitait la mise en valeur des chutes d'eau, en résulterait-il que l'Etat aurait créé une richesse nouvelle dont il pourrrait s'arroger la disposition ? Nullement ; la richesse préexistait et son usage appartenait à des propriétaires déterminés ; l'Etat n'y avait aucun droit et n'y aura acquis aucun titre nouveau ; la loi n'aura fait que mettre fin, dans l'intérêt général, à la stérilisation qui résultait du morcellement.

« Ce qui le prouve, c'est que si ces propriétaires

(1) Bulletin Société d'Etudes législatives, t. I, p. 280.

séparés arrivent à un moment donné à se grouper, on retrouve le cas d'un propriétaire unique et continu des deux rives, lequel est *incontestablement* usager légal et seul usager légal de la chute d'eau, sans qu'il soit besoin d'aucune intervention de la loi. »

Ce raisonnement semble impeccable et justifier d'une manière évidente la thèse de M. Pinat.

Mais il s'élance d'un point de départ bien fragile : ce droit d'usage des riverains.

Nous ne reviendrons pas sur l'étendue de ce droit que nous avons longuement discuté. Et nous rappellerons seulement que le droit du riverain est *strictement* limité par la loi, qu'il ne peut s'élargir *ainsi* à volonté.

Si donc le droit du riverain isolé à la chute est négatif, tous les droits réunis ne vaudront pas plus. C'est bien certain.

Et le but poursuivi par les partisans des droits des riverains a été mis en lumière par M. Berthélemy (1) :

« C'est dans leur intérêt (des industriels), Messieurs, vous vous en êtes bien aperçu, c'est pour les affranchir, par un détour, de tout contact avec l'Administration, de tout arbitraire administratif, qu'on commence par attribuer aux riverains une propriété dont les industriels n'auront plus qu'à payer le prix pour devenir maîtres absolus. »

Cela est bien clairement exprimé et ne prête à aucune équivoque.

(1) Bulletin Société d'Etudes législatives, t. I, p. 275.

Et M. Berthélemy nous dit bien que les droits des riverains ne vont pas jusque-là.

« Ne disons pas que ces droits (des riverains) manquent de précision ou de détermination. Rien n'est plus précis que l'art. 644 du Code civil, rien n'est plus clair que l'art. 3 de la loi du 8 avril 1898. Les droits des riverains ne sont ni obscurs ni indéterminés. Ils sont incomplets, voilà... Je constate notamment que les riverains n'ont pas, dans l'état actuel de notre législation, la situation de copropriétaires indivis de la force hydraulique. Au reste, on ne le conteste pas, puisque la solution proposée consiste précisément à leur attribuer législativement cette situation » (1).

Un autre argument invoqué par les partisans de la thèse libérale est l'inconvénient qu'il y a pour l'industrie à être enfermée dans le cadre étroit de la concession.

Et cet argument, ils en jouent avec un lyrisme touchant.

« L'Industrie en garni », dira M. Neyret dans un discours au congrès de la Houille blanche, « voilà où on en veut venir. »

Nous nous contenterons de résumer ici les griefs que fait M. Pinat, ancien ingénieur des Ponts et Chaussées et maître de forges à Allevard, au régime de la concession (2).

(1) Bulletin Société d'Etudes législatives, page 270. Il s'agit ici du projet de loi de M. Michoud, dit projet de Grenoble.

(2) Bulletin Société d'Etudes législatives, p. 283 et suiv.

1° C'est que le choix arbitraire de l'Administration ne peut désigner le meilleur.

« Le meilleur aux yeux de l'Etat ne risque-t-il pas d'être le plus habile, le mieux recommandé, à moins que ce ne soit « l'homme d'affaires qui anémie, avant qu'elle ne soit née, l'œuvre qui aurait dû être féconde ». Au point de vue de l'intérêt général, le « meilleur » sera celui qui restera debout, consacré par la lutte industrielle. »

Est-ce bien vrai ? Que M. Pinat nous permette d'en douter.

2° Les lenteurs et les formalités administratives.

Et M. Pinat nous montre l'industriel attendant douze à dix-huit mois sa concession ; pendant ce temps-là, l'eau coulant et ne pouvant être utilisée.

L'on sait bien que l'Administration n'a pas le record de la célérité, mais l'eau qui, depuis le commencement du monde, coule sans être utilisée, peut bien rester sans grand dommage douze à dix-huit mois de plus dans la même situation.

D'autre part, nombre d'entreprises sont soumises au même régime et s'en accommodent tout de même. Toutes les concessions de travaux publics sont dans le même cas.

Enfin, il est de pratique courante que les travaux soient commencés avant l'autorisation.

3° L'ingérence de l'Etat dans une industrie concédée.

Ici, M. Pinat s'effraye de voir l'Etat « réglementer arbitrairement la durée du travail ou le salaire des ouvriers des mines et des chemins de fer, en dépassant

tout ce que paraît exiger la sécurité du public ou même la simple hygiène du personnel ouvrier. »

Il faut bien dire que si l'Etat est obligé souvent de réglementer ainsi les questions ouvrières, c'est qu'hélas ! les employeurs s'en soucient, en général, fort peu.

On s'est assez plaint de la loi sur le repos hebdomadaire, et le commerce semblait devoir être frappé par elle d'un coup irrémédiable. Depuis qu'elle est appliquée, a-t-on constaté que le nombre des faillites augmentait, et s'il a augmenté, serait-il juste d'en rendre responsable cette loi ?

4° Les entraves apportées à la liberté commerciale par la tarification des cahiers des charges sont une des plus sérieuses préoccupations des industriels.

Le cahier des charges n'est-il pas le droit commun des concessions ?

Nous avons coparé plus haut les chemins de fer et la houille blanche.

Les compagnies ne sont-elles pas maintenues par des cahiers des charges fort sévères, que l'on parle d'ailleurs d'aggraver encore ? Ne sont-elles pas limitées dans leurs tarifs par l'homologation ministérielle et sévèrement contrôlées au triple point de vue technique, financier et commercial ? A-t-on jamais pensé que c'était pour elles une cause d'infériorité vis-à-vis du roulage et de la batellerie ?

5° C'est l'objection principale, celle qui vise la précarité de la concession.

Et les craintes industrielles se précisent sous deux chefs :

a) Les concessions seront trop courtes et par conséquent les délais non suffisants pour amortir le capital.

b) La cause de rachat qui est de style dans toute concession ne jouera que si l'industrie est florissante et nullement au cas où elle végétera.

Le premier grief, s'il en est un, est facile à faire disparaître, et la durée de la concession a été généralement reconnue de 50 ans, chiffre qui semble bien permettre un amortissement normal.

Quant au second, il est vraiment curieux.

Pourquoi l'Etat irait-il faire une mauvaise affaire ? N'oublions pas que l'Etat est la communauté, et alors on voudrait qu'elle repêchât ainsi les industries qui n'auraient pas réussi. Singulière façon de comprendre l'intérêt général.

Nous laisserons de côté ces griefs, car lorsque nous examinerons le système opportuniste, nous serons conduits à étudier en détail la concession et son régime.

Quelle est maintenant la valeur de cette théorie par rapport à l'intérêt général.

Considérons d'abord ce qu'on doit envisager à ce point de vue.

1° D'abord utilisation complète des forces hydrauliques, et par suite, suppression de tout gaspillage.

2° En second lieu, fourniture au meilleur compte possible des services publics.

3° Enfin plus grand profit pour la communauté, c'est-à-dire facilités les plus grandes pour se servir de l'énergie produite, et cela en payant le moins cher.

1° Utilisation complète des forces hydrauliques, et, par suite, suppression de tout gaspillage

La France, qui compte parmi les nations moyennement partagées en houille blanche, ne doit pas livrer au hasard son exploitation.

D'après les calculs du Ministère des Travaux Publics, l'ensemble des machines à vapeur donne un total de 8.180.000 chevaux, qui fournissent actuellement en chiffres ronds et annuellement 30 milliards de chevaux-heures.

M. de Lamarcodie trouve, d'autre part, que le nombre de chevaux-heures hydrauliques disponibles est d'un peu plus de 60 milliards dans l'année (exactement 61.020.000.000).

Il ressortirait donc, d'après cette combinaison, que le jour où toutes les forces hydrauliques seraient employées, nous ne serions plus tributaires du charbon et que notre industrie et notre commerce trouveraient dans la houille blanche un élément plus que suffisant pour actionner ses moteurs.

Mais que l'on ne se réjouisse pas trop si l'on songe que ces chiffres ont été calculés d'après la puissance que l'on peut tirer des cours d'eau, s'ils sont judicieusement exploités, et non pas s'ils sont livrés, au hasard, à l'ingénieur hydraulicien.

M. Malh cite un cas où le morcellement de hasard est fait avec tant d'incohérence, que dans une vallée ayant un torrent d'une force de 100.000 chevaux environ à l'étiage avec une pente avantageuse de 6 centimètres

par mètre, il n'y a pas plus de 2.000 chevaux utilisés. Cela n'empêche pas qu'on éprouverait de très grandes difficultés à y trouver place pour une nouvelle installation demandant une force de 500 chevaux seulement (1).

Sur 100.000 chevaux que l'on estimait disponibles, en voilà donc 98.000 qui, du fait d'un morcellement de hasard, sont et demeureront improductifs.

Si l'on veut simplement calculer, cela fait 98 % perdu; la proportion est coquette.

Et cet exemple n'est pas unique, il pourrait se représenter maintes fois.

Que fait l'industriel qui découvre un torrent utilisable, il choisit la meilleure place pour y installer son usine, sans se préoccuper de savoir s'il rendra le reste du torrent inutilisable.

Le cours d'eau peut donner 100.000 chevaux, que lui importe ! Il n'en a besoin que de 2.000. Le reste lui est indifférent.

Peut-être bien qu'une usine de 100.000 chevaux aurait pu être construite là et le reste de la force employé au loin pour servir à d'autres usages.

Seulement dans ce cas, l'usine aurait perdu son caractère privé et serait devenue une génératrice qui n'aurait fait que fournir accessoirement la force à une entreprise privée, ne lui demandant que 2.000 chevaux.

Voilà où conduit nécessairement la liberté en pareille matière.

(1) DE LAMARCODIE : Revue générale des sciences, 1907, page 657.

Si l'on avait laissé aux Compagnies de chemins de fer la liberté de tracer leurs réseaux, bien souvent n'auraient-elles regardé que leur intérêt particulier, cherchant à réaliser des bénéfices et non à servir le plus grand nombre.

Quoi qu'on dise, quoi qu'on pense, le jour où quelqu'un se trouve en lutte entre son intérêt et celui de la communauté, il est bien rare, pour ne pas dire impossible, qu'il hésite un seul instant à choisir le sien.

Dans ces conditions, il faut donc suppléer par des mesures coercitives à l'absence d'altruisme chez l'individu.

Et le principe de la liberté qui laisserait s'installer l'industriel où bon lui semble, ne paraît pas être d'accord ici avec l'intérêt général.

Quatre-vingt-dix-neuf fois sur cent, pour ne pas dire cent fois sur cent, il sera sacrifié à un intérêt particulier.

*2° Fourniture au meilleur compte possible
des services publics*

Nous avons déjà eu l'occasion de parler de cette question à propos des réserves que l'on se voit contraint de demander aux usines privées.

Ici, nous ne nous occuperons que d'un cas.

Voilà des services publics à servir — éclairage d'une ville, force motrice à fournir à un tramway, etc., — à côté de puissantes chutes qui sont exploitées par l'industrie privée, mais dont on pourrait encore retirer de l'énergie en les utilisant mieux.

Deux hypothèses vont surgir.

Ou bien l'industriel consentira à fournir l'énergie nécessaire, et alors c'est qu'il y trouvera un large bénéfice; satisfaction sera donnée aux services publics, soit, mais en laissant une grande part du profit dans la caisse de l'industriel, c'est-à-dire du particulier.

Ou bien il s'y refusera et alors on sera dans la nécessité d'exproprier pour cause d'utilité publique et de créer une usine publique, d'où grosses dépenses d'expropriation, les jurys n'ayant pas pour habitude de lésiner sur le prix, puisque ce n'est pas eux qui le payent; et ensuite, difficulté d'écouler le surplus de la production.

Est-ce encore conforme à l'intérêt de la collectivité ? Non, car l'industriel s'étant largement fait rémunérer pour le prix de son installation, ira créer une autre usine un peu plus loin, et le résidu d'exploitation de l'usine publique sera perdu.

3° *Plus grand profit pour la communauté, c'est-à-dire facilités les plus grandes pour se servir de l'énergie produite, et cela en payant le moins cher.*

Est-ce encore dans la liberté que l'on trouvera cet avantage ?

Cela semble bien douteux.

Quelle sera la concurrence qu'aura à subir le producteur d'énergie électrique ?

Celle de la houille noire, uniquement. Il aura intérêt à vendre le courant moins cher que ne coûterait l'énergie produite par la vapeur, mais en laissant le moins de bénéfices possible au client et en en gardant la majeure partie pour lui.

Aura-t-il grand intérêt à favoriser le petit client ? cela n'est rien moins que prouvé. Il aimera mieux fournir de grosses demandes qui seront plus avantageuses pour lui.

Il ne verra pas non plus d'un bon œil les progrès de l'électro-technique et qu'il nous soit permis, à ce propos, de citer un fait personnel.

Nous trouvant en villégiature dans une ville d'eaux des bords du lac Léman, nous fûmes surpris de voir que, dans l'hôtel où nous étions, les lampes électriques éclairaient fort mal et étaient d'un vieux modèle à filament de charbon.

Nous demandâmes à l'hôtelier de remplacer ces lampes défectueuses par des lampes à filaments métalliques, consommant d'ailleurs beaucoup moins de courant.

Mais il nous répondit ne le pouvoir. La société qui lui fournissait le courant lui imposait en même temps les douilles, et celles-ci étaient d'un modèle spécial, ne permettant que l'usage des ampoules fournies par la société.

Il nous expliqua que justement il en était ainsi afin de ne pas diminuer la quantité de courant envoyée par l'usine.

Voilà donc une compagnie qui sacrifiait ingénieusement l'intérêt de ses clients et par suite du plus grand nombre au sien, c'est-à-dire celui d'un seul.

Un particulier exploitant une entreprise recherchera simplement une formule qui lui permette de gagner le plus avec le moins de travail et de tracas possible.

Tandis que l'intérêt général demanderait, au con-

traire, qu'il eût son bénéfice, cela est naturel et légitime, mais en satisfaisant le plus grand nombre.

Ce n'est certes pas de son propre mouvement qu'il le fera s'il n'y a aucun intérêt.

Nous avons montré les inconvénients de ce système, quels en seront les avantages.

Si nous nous en rapportons aux défenseurs eux-mêmes, nous n'en trouvons qu'un, et encore bien contestable.

La liberté dans l'industrie de la houille blanche sera le seul moyen de trouver le meilleur exploitant.

« Au point de vue de l'intérêt général », le meilleur « sera celui qui restera debout, consacré par la lutte industrielle », nous a dit M. Pinat.

Voilà l'avantage proposé, et d'abord en est-ce un ? Comment serons-nous convaincus que celui qui sera consacré par la lutte industrielle sera le meilleur dans l'intérêt général ?

Cela prouvera que c'est celui qui a su tirer le plus de bénéfices, qui se sera montré le plus habile et le plus retors dans la conduite de son entreprise, mais il est bien permis de se demander en quoi il aura été le meilleur pour la collectivité.

Ce sera bien plutôt le meilleur au point de vue industriel, puisqu'il aura réussi à remplir ses caisses là où ses concurrents auront échoué. Mais l'intérêt de la collectivité n'y aura pas gagné grand'chose, si en triomphant dans la lutte il ne l'a pas associé à son sort.

Qui empêcherait d'ailleurs que « le meilleur ne triomphe également avec le régime de la concession ? Il

y a une clause de déchéance qui a justement pour but d'éliminer les incapables.

Si un incapable obtient la concession, la déchéance sera là pour lui substituer un meilleur remplaçant.

On voit donc bien que ce prétendu avantage n'en constitue pas un.

Et si ce régime devait présenter des avantages, ce serait uniquement pour les industriels qui, ayant la chute à peu de frais et pour toujours, et n'étant obligés de soutenir la concurrence qu'avec des moteurs beaucoup plus coûteux, pourraient imposer leurs prix et faire d'amples bénéfices.

Aussi, a-t-il semblé à juste titre que la collectivité devrait retirer, elle aussi, un bénéfice de cette richesse nouvelle et que tout ne devait pas s'en aller dans la poche de l'usiner.

Nous allons voir que la théorie étatiste, elle, part de ce point de vue : réserver à la nation le bénéfice de la houille blanche.

B. - *La Thèse étatiste*

La thèse étatiste, à l'inverse de la thèse libérale, réclamera le maximum d'ingérence de l'Etat dans l'industrie de la houille blanche.

Il est assez difficile de construire une théorie homogène de la thèse étatiste.

Tous les étatistes ne demandent pas la même intervention de l'Etat.

Les uns poursuivront la nationalisation complète des

forces hydrauliques, d'autres se contenteront d'une concession, du type de la concession minière, c'est-à-dire perpétuelle avec rachat possible; d'autres encore, d'une concession temporaire variant de 30 à 50 ans.

Malgré cela, il y a entre eux tous des idées générales qu'il importe de dégager.

1° Une considération importante :

L'organisation méthodique des forces hydrauliques, c'est-à-dire la création d'un plan d'ensemble d'aménagement de ces forces.

2° Soustraire à l'individualisme et au régime capitaliste une richesse nouvelle, pour la réserver à la collectivité.

3° La conception de la houille blanche comme service public.

1° Organisation méthodique des forces hydrauliques, c'est-à-dire création d'un plan d'ensemble d'aménagement de ces forces.

C'est une idée que les socialistes mettront facilement en avant dans le but de faire passer au second plan la nationalisation de la houille blanche.

Ils ne veulent pas trop effrayer les bourgeois timorés qui se dresseraient immédiatement devant toute tentative de collectivisme.

M. Jaurès, dans une intervention à la tribune, s'écriait, le 18 novembre 1909, à propos du projet de loi en discussion au Sénat :

« En attendant, par de simples autorisations administratives, autorisations des communes, des départe-

ments, de l'Etat, autorisations données sans plan d'ensemble, sans vues d'avenir, sans souci de l'intérêt collectif, toutes ces richesses sont **données** une à une » (1).

Et l'on est bien **forcé de** souscrire à la vérité de ces assertions.

Depuis 14 ans, on réclame une loi sur les chutes d'eau et on attend toujours.

Il faut cependant remarquer que les industriels, si pressés d'avoir ce texte vers 1902, alors qu'ils espéraient faire prévaloir leurs vues sur la question, le sont beaucoup moins aujourd'hui.

Talonnés par le spectre de la concession, ils se sont arrangés avec les barreaux de chutes, et maintenant leurs réclamations sont devenues des murmures.

Pendant ce temps on voyait naître sur tous les cours d'eau privés d'importantes usines, et certainement la critique du député du Tarn n'est pas dénuée de fondement.

Un plan d'ensemble, des vues d'avenir, le souci de l'intérêt collectif : voilà ce qu'il veut.

M. Carlier, lui aussi, parla dans ce sens lors de la discussion du budget de 1910.

« Il est donc nécessaire d'établir dans notre pays un organisme capable d'étudier le travail d'ensemble nécessaire pour tirer de nos cours d'eau tous les revenus de la richesse qui y est contenue » (1).

(1) Journal officiel, 19 novembre 1909, 2^e séance du 16 novembre 1909, p. 2770.

(1) Journal Officiel, séance du 28 janvier 1910, p. 398.

Plus loin il fera appel, pour appuyer sa thèse, à un argument d'intérêt général empreint d'indiscutable vérité :

« C'est en établissant une succession de lacs artificiels que, non seulement on produira l'énergie hydraulique à bon marché, mais qu'on régularisera le cours de nos rivières et de nos torrents, pour en faire des voies navigables...

« Non seulement ce but peut être atteint et le sera, mais des inondations comme celles qui désolent Paris et la France en ce moment peuvent être diminuées dans une proportion considérable... »

Mais, pour cela, un plan d'ensemble est nécessaire, et si l'on crée les usines au petit bonheur, on n'en tirera aucun profit au point de vue du régime des eaux.

On voit que les partisans de la thèse étatiste font remonter le problème dans les sphères les plus élevées de l'intérêt collectif et ne le rabaisser pas à une question d'intérêts privés et de dividendes plus ou moins forts à retirer d'une entreprise.

Et l'on reste un peu surpris de nous voir au XX^e siècle aussi arriérés en ce qui concerne l'hydraulique.

Des inondations viennent périodiquement ravager certaines de nos contrées et nous avons l'air de nous en inquiéter fort peu. On propose quelques moyens de fortune, mais on ne cherche pas à attaquer le mal dans la racine : à changer le régime des eaux.

Voici une occasion qui se présente : on peut aménager les chutes d'eau, créer des barrages de retenue, creuser des réservoirs et de tous ces travaux on ne ferait pas

profiter la communauté ! Ils seront établis seulement pour le bénéfice de quelques usiniers qui se soucient peu, pour ne par dire du tout, du reste de leurs concitoyens.

Et l'on comprend fort bien la pensée de MM. Jaurès et Carlier.

Etablissez un plan d'ensemble, disent-ils, pour une fois, faites une œuvre utile à la nation entière, ne dispersez pas aux mille vents de l'industrie individualiste une richesse qui demande une exploitation concentrée sous une direction unique.

Sans même aller jusqu'à l'appropriation pure et simple que proposent ces orateurs, on peut par le régime de la concession apporter l'unité de vue nécessaire au développement intelligent de cette richesse nouvelle.

2° *Soustraire à l'individualisme et au régime capitaliste une richesse nouvelle pour la réserver à la collectivité.*

C'est particulièrement chez les socialistes que nous trouverons cette idée qui, d'ailleurs, est bien conforme à leurs principes.

Voilà un terrain neuf, disent-ils, eh bien ! faisons une expérience de propriété collective.

L'affaire présentée ainsi serait un peu grosse de conséquences ; car, pour le bien d'une nation, il n'est pas très prudent de se livrer ainsi à des expériences qui peuvent échouer, c'est certain.

Mais ici le vrai nœud de la question, c'est la lutte de l'individualisme et du collectivisme, ou plutôt de

l'exploitation individuelle et de l'exploitation par l'Etat.

On aurait tort de s'effrayer à l'idée de voir la houille blanche aux mains de l'Etat.

On le voit bien exploiter les postes, télégraphes et téléphones, demain, il aura les voies ferrées et cela semble naturel.

Si l'on remarque que nous avons appuyé sur le caractère de service public que présente la production de l'énergie, on sera tout naturellement amené à voir d'un œil calme cette éventualité.

Il faudrait donc se demander si l'exploitation de l'Etat est moins bonne que celle des particuliers.

C'est un thème facile et que beaucoup d'auteurs n'ont pas hésité à développer, que celui de critiquer l'administration par l'Etat.

Ce que l'on oublie toujours, c'est que dans la plupart des cas, lorsque l'Etat s'est présenté pour essayer une entreprise, c'est que l'industrie privée y avait complètement échoué.

Quand l'initiative privée réussit on ne tarit pas d'éloges sur l'audace heureuse des pionniers, on s'extasie devant leurs œuvres et les louanges ne sont jamais assez pompeuses.

Si, au contraire, c'est un échec, on s'empressera vite de cacher cet insuccès, on le laissera dans l'oubli, d'où jamais on n'ira plus le tirer.

On l'excusera en trouvant mille raisons qui, meilleures les unes que les autres, devaient conduire l'entreprise à sa perte : on reprochera à l'Etat, ce pauvre âne de la fable, de ne pas l'avoir secourue.

Les sucres se vendent mal, vite, Etat sauveur, donnez-nous des primes; les bateaux français ne peuvent rivaliser avec ceux de l'étranger, vite que l'Etat fasse des lois pour obliger tous les Français à acheter au moins un bateau.

Et si demain l'Etat veut réglementer, savoir où sera passé l'argent. Ah non ! lui criera-t-on. Et la liberté, qu'en faites-vous ?

Laissons M. Jaurès nous conter l'histoire des débuts du réseau des chemins de fer de l'Etat.

« Il y avait un financier, oh, oui, plein d'initiative, ayant tous les ressorts de l'individualité la plus énergique et la plus souple, c'était le financier Philippart. Il avait entrepris les chemins de fer des Charentes : ruine, gaspillage, faillite. Les actionnaires sont ruinés, les obligataires vont être dépouillés : alors de la poitrine indomptable de tous les individus épris d'initiative, un grand cri d'appel est monté vers l'Etat : « Dieu-Etat, sauvez-nous, rachetez-nous ». Et c'est pour sauver les individus excellents qui s'étaient dévoués aux entreprises avantageuses que l'Etat a constitué son premier réseau public. Et savez-vous ce qui se passerait aujourd'hui. C'est que si Philippart avait survécu, s'il était ici, il y représenterait encore les initiatives privées et il demanderait des comptes aux chemins de fer de l'Etat. »

« ...Ce qui est inadmissible, c'est que les mêmes hommes, les mêmes individus, les mêmes classes qui tendent toujours la main pour recevoir des droits de douane, pour recevoir des primes, pour recevoir des subventions, pour recevoir des concessions, quand ils

ont tout obtenu de l'Etat, le lendemain se tournent contre lui, au nom de l'initiative privée, pareils à ces mendiants qui, quand ils ont reçu l'aumône, s'en vont en grommelant et en insultant le bourgeois » (1).

Eh bien, diront encore les étatistes, voici ce qui va se produire.

Donnez aux industriels la propriété des chutes d'eau, favorisez l'industrie de la houille blanche, fournissez des fonds de subvention pour construire des usines.

Les industriels profiteront de tous ces avantages, sans aucune fausse honte; ils en abuseront s'ils le peuvent et demain quand l'Etat croyant la prospérité venue, un peu grâce à lui, dans leurs affaires, leur demandera d'y participer, on lui répondra : Impossible ! Et la liberté, qu'en faites-vous ? Et l'initiative privée qu'est-elle devenue ? Vous allez nous obliger à réduire nos dividendes, à diminuer nos bénéfices. Et avant même d'être imposés ils crieront qu'on veut les écorcher.

Les partisans de l'Etat seront alors amenés à dire :

Pourquoi sacrifier aujourd'hui, sous couleur de justice, des intérêts généraux à quelques intérêts privés, si c'est pour en tirer si peu de reconnaissance. Mieux vaut garder pour la nation les bénéfices possibles, car s'il y a des pertes elle sera sûre de les payer.

Autant prendre tous les risques, bons ou mauvais, plutôt que de garder seulement ces derniers.

Conservons donc à la collectivité cette richesse précieuse, grâce à laquelle nous pourrions non seulement

(1) Journal Officiel, 2^e séance, 18 novembre 1909, p. 2770.

faire des bénéfices, mais qui, sagement aménagée, nous permettra d'exécuter des travaux d'utilité commune incontestable, tels que le meilleur régime de nos voies fluviales et la garantie contre les inondations.

Puisqu'il est encore en notre pouvoir d'y arriver, ne donnons pas ce trésor précieux à quelques hommes d'affaires qui ne chercheront que la spéculation, mais employons-le au profit de la nation tout entière.

L'initiative individualiste aura bien de quoi se satisfaire et rien ne l'empêchera, avec le courant que lui fourniront les usines d'Etat, de créer de florissantes industries, mais gardons à la disposition de tous la force qui le produira.

Voilà ce que diront les étatistes, et l'on ne peut s'empêcher de reconnaître que leurs arguments sont plus proches de l'intérêt social que ceux de la thèse libérale.

3° La conception de la houille blanche comme un service public

C'est une idée sur laquelle nous avons déjà beaucoup trop insisté pour qu'il nous soit permis de nous y attarder longuement ici.

M. Carlier, en établissant une comparaison entre l'électricité et l'imprimerie, ne semble pas exagérer.

« L'une agit dans l'ordre intellectuel, l'autre dans l'ordre matériel; mais, par répercussion, vous me permettrez de dire que si l'on pouvait apporter le bien-être que peut donner la nouvelle richesse dans tous les foyers, dans toutes les familles, dans les régions les plus reculées, on aurait peut-être réalisé un progrès

intellectuel supérieur ou tout au moins égal à celui qu'a procuré l'imprimerie » (1).

Si une richesse est capable d'apporter semblables améliorations dans la condition humaine, ne doit-on pas en considérer l'exploitation comme dépendant de l'Etat ?

Ne doit-on pas faire passer l'intérêt de la masse d'abord ? et cela en agissant sur les prix de vente, sur les conditions de production.

Serait-il vraiment arbitraire de la part du législateur de fixer lui-même le maximum de bénéfices à tirer de l'entreprise et même ne devrait-il pas faire passer le souci de donner l'énergie au plus bas prix possible avant celui de faire de cette exploitation une entreprise productrice ?

On a consenti dans bien des cas de grands sacrifices pour donner l'eau, cet élément indispensable à la vie ; n'en viendra-t-on pas à voir dans la lumière et la chaleur un facteur aussi nécessaire à la vie humaine ?

Cela n'a rien d'impossible, au contraire.

Si nous reprenons maintenant l'exposé de cette doctrine en y cherchant ce qu'elle peut avoir d'avantageux pour la société, nous en arriverons aux conclusions suivantes :

La théorie de la nationalisation des forces hydrauliques est celle qui accorde le plus à l'intérêt général, et cela est bien évident puisqu'elle le fait passer au premier plan.

(1) Journal Officiel, séance du 28 janvier 1910, p. 398.

A notre point de vue, ce serait donc la solution idéale, mais, comme toute opinion extrême, elle a ses inconvénients.

Inconvénients surtout dans l'exécution, mais qui n'en sont pas moins sérieux.

D'abord, elle va à l'encontre de toute notre législation, qui est fortement individualiste.

C'est ce que faisait remarquer à M. Carlier, le rapporteur général du budget.

« M. Carlier... est bien obligé de vivre comme nous dans la société, telle qu'elle existe actuellement, et non dans celle qu'il veut rêver. A l'heure actuelle, ce n'est pas une appropriation collective de l'énergie que l'on peut réaliser; il faut bien qu'elle soit individuelle, puisque nous sommes dans une société individualiste, nous n'allons pas d'un coup de baguette transformer la société. »

Au point de vue pratique, une autre objection est là.

Comment exproprier maintenant les industriels qui ont des droits acquis sur certaines chutes d'eau ?

La question a malheureusement trop traîné pour qu'une solution aussi nette puisse s'imposer à l'heure actuelle.

Même en tenant compte de ce fait que les industriels n'ont aucun droit sur la chute d'eau, ils ont construit des usines et des installations qui, dans bien des cas, ne pourraient être utilisées si on les rachetait ou si on en expropriait les détenteurs.

Cependant, cela n'a rien d'absolument impraticable et peut malgré tout être exécuté.

Le législateur est maître absolument de faire les lois qui lui conviennent et n'a pas à s'arrêter à la législation antérieure. Il peut par une loi, telle celle qui a été votée en Norvège, en septembre 1909, rendre la nation propriétaire de toutes les chutes d'eau.

Mais plus on perdra de temps, plus le nombre des usines à exproprier sera grand, et, par suite, les frais de l'opération seront considérables.

G. — *La Thèse transactionnelle*

En face de ces deux opinions extrêmes et difficiles à satisfaire, étant donné leurs caractères absolus, est née une troisième théorie, qui se maintient prudemment entre les deux autres, mais qui n'en a pas moins reçu les coups des deux partis opposés, comme il arrive à toute opinion moyenne.

Les principes auxquels on a obéi dans la circonstance peuvent se classer sous trois chefs distincts :

1° On admet que l'Etat intervienne, mais en limitant son intervention au strict nécessaire.

2° On ne veut pas toucher à la législation existante, et on cherchera à faire rentrer dans son cadre les réformes projetées.

3° On songe à créer deux types d'usines répondant à la double utilité de la houille blanche, c'est-à-dire privée et publique.

1° *Intervention de l'Etat*

Sur ce point on admet la thèse industrielle. L'Etat favorisera la création des chutes d'eau en accordant

quelques faveurs, entre autres un certain droit d'expropriation.

On étendrait, en outre, à l'industrie le bénéfice des servitudes d'aqueduc et d'appui de barrage que les lois de 1845 et de 1847 avaient déjà données à l'agriculture.

D'autre part, l'Etat, en la personne de l'Administration, réglerait les conditions de protection publique.

En revanche, on demanderait à l'industrie privée une certaine quantité d'énergie en faveur des services publics.

Ce qu'on peut observer dans cette théorie, c'est l'absence de toute argumentation juridique.

En vertu de quoi l'Etat accorde-t-il ceci et demande-t-il cela ? On n'en sait absolument rien.

Quels droits possédera-t-il ? Personne ne le dit. On ne trouve même pas en vertu de quel mystérieux pouvoir il pourra accorder une autorisation qui va faire naître des servitudes aussi lourdes.

D'ailleurs, si nous nous reportons au rapport de M. le député Lebrun, qui a présenté à la Chambre le projet de loi où est résumée cette doctrine (1), nous verrons clairement que l'on a adopté les manières de voir des industriels.

On y trouve à chaque page les mots de « propriété des cours d'eau » — « domaine de la propriété privée », en parlant des cours d'eau non navigables ni flottables.

(1) Journal Officiel, Documents parlementaires, feuilles annexes.

Et l'on est naturellement conduit à se demander comment l'Etat va pouvoir aussi imposer certaines règles à la propriété privée.

Est-ce en vertu d'un droit de police sur ce genre de cours d'eau ? Cela ne paraît pas avoir été la pensée des auteurs du projet.

Serait-ce alors l'intérêt public qui demande ces mesures ? Dans ce cas, pourquoi s'être arrêté en si bon chemin ? « Si l'on se base sur cet intérêt public, il faut aller jusqu'au bout et, du moment qu'on le considère comme en jeu, il faut faire rentrer la construction de ces usines dans la catégorie des travaux publics ».

La vérité apparaît moins grandiose. L'intérêt public, ce n'est que l'intérêt de l'usiner. Et en agissant ainsi on n'a fait que sacrifier à la pression des sociétés hydro-électriques.

2^e Maintien de la législation actuelle

Dans leur désir de concilier à tout prix, les auteurs du projet se sont dit :

Pourquoi chercher une solution si difficile ? Contentons-nous de ce qui existe, maintenons donc les lois en vigueur.

Tactique dangereuse, car elle conduit immédiatement à doubler la loi. Il faudra deux réglementations, une pour les cours d'eau navigables et flottables, une autre pour ceux qui ne le sont pas.

On n'a pas osé trancher dans le vif du sujet et réveiller cette vieille querelle. Puisque cela dure depuis si longtemps, pourquoi cela ne continuerait-il pas ainsi ?

Mais ce raisonnement qui paraît un peu simpliste aboutit à l'illogisme.

Pourquoi deux réglementations ? Parce qu'il existe un critérium vétuste, qui, en tenant compte des faits existants il y a plus de 100 ans, a divisé ainsi les rivières en France.

Nos législateurs en sont réduits à raisonner sur les faits qui existaient au temps de la Révolution ; on se demande alors à quoi a servi le progrès, s'il n'a pas franchi les portes du Parlement.

3° Création de deux catégories d'usines publiques et privées

Ce dernier principe semble de prime abord le plus heureux qu'aient innové les partisans de cette théorie.

Puisque la houille blanche sert tour à tour ou simultanément l'intérêt public et l'intérêt privé, puisqu'elle présente à cet égard un double caractère d'utilité publique et d'utilité privée, l'idée de l'usine type hydraulique ne répond pas à ce que l'on attend de la loi. Il faudra donc deux types distincts.

Mais ici encore, en voulant trop bien faire et en essayant de contenter tout le monde, on en est arrivé à l'imbroglio et à la complication.

Quel raisonnement s'est-on tenu ? On a pensé satisfaire tout le monde en créant autant de types d'usines qu'il y avait de manière de voir.

Les usiniers qui ont déjà réussi à constituer leurs chutes sans le secours de personne, ou qui le pourront, on les laisse en dehors et sous le régime de l'ancienne

loi; on leur accordera l'autorisation prévue par la loi de 1898 comme par le passé.

Voici donc un premier type d'usine absolument privé.

Vivant sans l'aide de l'Etat, on les laisse dans l'ombre propice. On les ignore.

Et en faisant ainsi, on comblait d'aise les usiniers. Les entreprises qui, au contraire, ont eu besoin de l'aide de la loi pour se créer, celles-là on va les classer dans une autre catégorie et avec ironie on les a appelées usines privilégiées.

Le privilège est maigre.

Voici, en effet, deux industriels : l'un a pu acquérir amiablement les terrains et les droits de riveraineté nécessaires pour la constitution de son usine. Il part donc dans la lutte avec le maximum de chances.

L'autre, au contraire, est obligé de s'adresser à l'Etat, des résistances se dessinant qu'il ne peut vaincre à lui seul et, par cette simple circonstance qui ne dépend en rien, ni de la valeur de la chute, ni de la nature du cours d'eau, on va le soumettre à la réquisition.

Singulière façon de comprendre la justice que de charger déjà celui qui a le plus lourd fardeau.

Et ici se posera encore la question : en vertu de quel droit l'Etat fait-il cela ?

Pourquoi peut-il exercer une pression plus grande sur celui qui est obligé d'avoir recours à lui ?

La réponse se devine aisément. On nous dira que l'Etat se contente de faire payer simplement le service qu'il rend.

L'Etat vend son aide contre une réserve de force.

Que l'on s'explique cette manière de procéder chez un commerçant qui vend ses produits. Cela va tout seul. Mais il apparaît bien que le cas est tout différent ici.

L'Etat a-t-il le droit de vendre ainsi son pouvoir et son autorité ?

L'affirmative semble douteuse.

Mais ce n'est pas tout, il fallait un peu penser à l'intérêt public et l'on a créé alors un troisième type : l'usine publique autonome, qui se constitue grâce à la déclaration d'utilité publique.

Si l'on s'en réfère au rapport précité de M. Lebrun et au texte du projet, on est vraiment surpris.

M. Lebrun s'exprime ainsi :

« L'usine privée à réquisition... est le premier terme de la transaction, l'usine autonome et mixte... en est le second ».

On a tout d'abord satisfait un parti, maintenant pour faire plaisir à l'autre on crée un troisième type d'usine.

Et ici se pose naturellement l'éternelle question.

En vertu de quels principes et de quels droits l'Etat peut-il sur une même catégorie de cours d'eau reconnaître trois types aussi différents ?

a) Une usine entièrement libre où il n'a rien à voir ni à contrôler, qui naît toute seule et en vertu du droit civil.

b) Une autre où, sous le fallacieux prétexte que l'Etat a apporté son aide, il apporte son ingérence sous forme de réquisition.

c) Enfin, un troisième qui relève exclusivement du droit administratif, tenant son existence d'une concession.

Et encore nous passons sous silence une quatrième série, les usines rattachées à des concessions de travaux publics telles qu'éclairage, tramways, etc..., car leur origine est semblable à celle des usines publiques autonomes, étant toutes deux une création de la concession.

Si nous tenons compte de ce qu'en conservant le critérium de la navigabilité on a dû faire une autre loi qui prévoit deux sortes d'usines sur les cours d'eau navigables, nous arrivons donc au total de six types différents d'usines !

Voilà donc le résultat où l'on nous a conduits. Quels seront les avantages et les inconvénients du système ?

Les avantages, M. Lebrun nous les dira, le système est pratique et transactionnel.

a) *pratique*. — Il y aurait mauvaise grâce à ne pas vouloir reconnaître la bonne volonté des auteurs. Ils ont cherché à prévoir tous les cas qui pourraient se présenter, et c'est ce qui les a amenés à leurs conclusions.

Ils ont essayé d'apporter le moins de changement possible à leurs habitudes actuelles et à la législation présente. C'est un mérite, mais il apparaît bien que leur désir a été trop loin.

A force de vouloir contenter tout le monde, on arrive fatalement au chaos. Nous en avons un autre exemple sous les yeux. La Chambre, qui est en train de discuter un projet de réforme électorale, en usant trop des transactions vis-à-vis de chaque parti, est arrivée à voter un texte informe qui n'a rien de pratique.

C'est, hélas ! ce qui s'est produit pour la houille blan-

che. La commission qui a élaboré le système que nous étudions en ce moment, renfermait dans son sein des hommes éminents, mais d'avis différents. En voulant faire plaisir à chacun, on a voulu mettre les idées de tous dans un même système et l'on a confectionné un alliage quelque peu héroclite.

b) *transactionnel*. — On voit bien les intentions qui ont servi de guide, mais il est bien permis de dire que ce caractère transactionnel est purement théorique et tout à fait de façade.

On a voulu créer deux sortes d'usines, une répondant aux désirs des industriels, l'usine privée à réquisition, l'autre, à ceux des étatistes, l'usine publique autonome. Mais on ne s'est pas aperçu que ce dédoublement était factice et ne répondait absolument à rien.

L'usine privée peut aussi bien fournir d'énergie les services publics et cela a bien meilleur compte pour l'industriel que l'usine publique, n'étant pas maintenue dans les limites du cahier des charges qui enserre cette dernière.

On a perdu de vue que l'industrie principale de la houille blanche était le transport de force à distance, que maintenant les transmissions à 150 et 200 kilomètres étaient du domaine courant, et que les deux usines feraient donc exactement le même trafic, que la seule différence, si encore elle existe toujours, serait que l'une a pour mission principale la fourniture privée et l'autre celle des services publics.

L'ingénieur hydro-électricien qui aura à choisir entre les deux types n'ira pas prendre celui de l'usine publique,

qui en face de multiples ennuis, lui assurerait seulement la clientèle des services publics.

Dans le premier cas, il restera propriétaire de son usine, *perpétuellement*, tandis que la concession l'oblige à en faire retour au concédant.

Ce type d'usine publique est donc superfétatoire et le caractère transactionnel n'est qu'artificiel. Il existe dans ces textes, ce n'est pas niable, mais en pratique ce serait lettre morte.

Et cela se conçoit aisément.

Voilà des industriels qui ont toujours refusé le régime de la concession, qui se sont élevés de toute leurs forces contre son introduction, et on vient leur dire aujourd'hui :

« Nous reconnaissons que vous avez raison de ne pas vouloir de la concession, aussi nous créons une catégorie d'usine selon vos desirs. Ce sera l'usine privée à réquisition, mais cependant à côté nous plaçons aussi l'usine concédée; vous choisirez. »

Il n'est pas nécessaire d'être sorcier pour prédire la solution que choisiront les usiniers.

On aperçoit que la commission qui a élaboré le système a pris ses desurs pour des réalités. Malgré cela, il faut lui tenir compte d'avoir essayé d'aboutir à une solution. En face de ces discutables avantages, quels seront les inconvénients ?

On peut dire que ce système est trop compliqué, qu'il manque de bases juridiques, qu'il est inopérant.

a) *trop compliqué.* Cela ressort manifestement du grand nombre de types d'usines que l'on a voulu envisager.

Le caractère d'une bonne loi est d'être simple et de ramener à des éléments primaires les difficultés que l'on rencontre pour sa confection.

Ici, tout au contraire, on a multiplié à l'infini ces difficultés, on en a créé de nouvelles.

Jusqu'ici le problème présentait un embarras : la différence de régime des cours d'eau français. Non seulement on conserve le critérium ; mais en augmentant la différenciation sur une même catégorie de rivières on établit trois sortes de droits. On fait intervenir le droit civil, le droit administratif, et pour finir on les combine.

b) *Manque de bases juridiques.* — Comme nous le faisons remarquer plus haut, il semble difficile d'indiquer en vertu de quels principes de droit on a agi.

On dit que tous les droits appartiennent aux riverains et que l'Etat n'en a aucun. Mais alors pourquoi l'Etat concède-t-il les usines publiques autonomes ?

On pourrait penser que ces usines fournissant *principalement* les services publics, l'intérêt général est en jeu.

Cependant les usines privées à réquisition sont elles aussi fournisseurs des services publics ?

Quelle est exactement la différenciation ? On peut l'énoncer ainsi d'après le projet de loi.

Les usines publiques fournissent *principalement* les services publics, c'est-à-dire plus de la moitié de leur énergie va à ceux-ci.

Les usines privées à réquisition, elles, peuvent donner au maximum le quart de leur force à ces mêmes services.

Remarquons que si elles ne sont obligées que dans la proportion d'un quart, elles peuvent néanmoins en donner plus.

Alors quelle sera la différence si elles fournissent toutes deux la même quantité ? On se le demande.

Pourquoi l'une sera-t-elle concédée et l'autre non ?

Ou l'Etat a le droit de les concéder toutes deux, ou il n'a le droit d'en concéder aucune. On ne peut sortir de ce dilemme.

c) *Résultat inopérant.* — Cherchons maintenant à quels résultats va nous conduire le système proposé.

Nous laisserons d'abord de côté les usines préexistantes à la promulgation de la loi.

Et pourtant c'est une catégorie qui présente déjà un vaste intérêt. Depuis que la houille blanche est découverte on construit de tous côtés des usines. Et naturellement les industriels ont soigneusement occupé les chutes les plus avantageuses et les plus économiques à aménager.

Cet ensemble va donc constituer une classe absolument privilégiée — que la nouvelle loi protégera.

Mais abordons maintenant la question de savoir comment vont procéder les industriels qui viendront après la promulgation de la loi.

Deux hypothèses. Ou l'industriel peut réunir dans une seule main tous les droits de riveraineté nécessaires, ou il ne peut pas.

Dans le premier cas, se trouvant en face de deux types, l'usine libre et l'usine de réquisition, il n'aura pas un instant d'hésitation. Il choisira le premier mode et per-

sonne ne l'en blâmera, car s'il agissait autrement, ce serait assez mal comprendre.

La loi ne jouera pas ici pour protéger les services publics.

Est-ce la deuxième hypothèse qui se présente, l'industriel rencontre un barreur qui le gêne. Il doit alors en passer par le système de l'usine à réquisition — et le voilà soumis à l'obligation de réserver une partie de sa force pour les services publics.

C'est déjà un doigt dans l'engrenage administratif. Il fera donc tous ses efforts pour ne pas le mettre. Et il y réussira. Le barreur en effet n'aurait qu'à perdre à vouloir aller devant la justice, qui certainement ne lui donnera pas autant que l'usinier ne le fera pour éviter l'usine à réquisition.

La crainte du tribunal sera ici le commencement de la sagesse, et un entrepreneur habile saura bien faire manœuvrer ce spectre pour amener le barreur récalcitrant à une juste compréhension de ses intérêts.

Il est à peu près certain que la fameuse usine à réquisition restera un modèle sur papier et un type essentiellement fictif.

Quant à l'usine publique autonome, c'est encore une doublure destinée à ne jamais voir le jour. Je laisse ici la parole à un de mes prédécesseurs dans l'étude de la question, M. Lavaud.

« Pourquoi, dit-il, ces deux sortes d'usines publiques : la distinction est assez subtile et nous dirons assez inutile. D'ailleurs les usines publiques, proprement dites, se voient conférer par l'art. 19 (projet Mougeot-

Ruau) le même privilège au droit de vente des excédents. A quoi bon en créer deux catégories ? N'est-il pas préférable de dire que toutes les usines déclarées d'utilité publique auront la faculté de vendre leurs excédents ?

« Mais formulons un autre ordre d'objections. C'est l'insuffisance des usines publiques en face des usines privées. Malgré la faculté qu'on leur accorde, elles ne seront jamais en état de lutter contre l'usine rivale.

« Rares seront les municipalités qui prendront l'initiative de la création de ces entreprises : en fait, l'usine privée actuelle fera la loi sur le marché. » (1).

C'est bien là notre avis. Et alors qu'apportera donc de vraiment nouveau cette théorie transactionnelle et pratique ?

A quoi servirait une loi conçue dans ces principes ? Le résultat ne semble pas douteux.

Il n'y aurait qu'une loi de plus à inscrire dans les codes français. N'y en a-t-il pas déjà assez comme cela ?

(1) LAVAUD, Création des usines hydrauliques, thèse 1909, p. 135.

DEUXIÈME PARTIE

Les législations étrangères

GÉNÉRALITÉS

Nous venons d'étudier les différents systèmes qui peuvent tenter le législateur.

Bien entendu, nous ne voudrions pas voir dans les trois théories exposées les seules solutions possibles. Nous avons simplement cherché à diviser pour plus de clarté les opinions en présence et à les grouper sous trois pavillons qui nous paraissent pouvoir les englober toutes.

En matière de législation, il est une méthode qui tend à prendre de plus en plus d'essor.

On ne se contente plus à l'heure actuelle de discussions théoriques ; on cherche des exemples pratiques pour éclairer sa religion.

Où les trouver mieux que dans les lois étrangères ? On aura donc tendance à s'extérioriser et à aller puiser dans les codes des pays voisins les textes qui semblent s'adapter aux circonstances.

Cette méthode a un grand avantage, c'est celui d'élargir le terrain de la discussion et de permettre la mise en œuvre d'arguments très intéressants.

Mais on ne doit aussi en user qu'avec une grande prudence.

A côté de l'avantage se trouve le danger. Il faut avoir grand soin, lorsqu'on étudie une législation étrangère, de ne pas l'extraire de son milieu. En d'autres termes, il faut tenir compte de la situation générale d'une nation, en étudiant ses lois et ne pas vouloir mettre tous les pays sur un pied d'égalité dans la discussion.

Ce qui peut fort bien convenir aux Italiens sera tout à fait inopérant chez les Norvégiens.

Chaque pays a son caractère bien particulier. Et il y entre nombre d'éléments tout à fait importants.

Dans l'espèce qui nous occupe, il faudra tenir compte en premier lieu du degré de développement économique.

Chez une nation qui est encore dans l'enfance au point de vue industriel, il est évident que le rôle du législateur ne sera pas le même que dans un pays où l'industrie a atteint une certaine maturité.

Et il est certain que, dans ce cas, son but le plus immédiat devra être de favoriser et d'encourager l'industrie, et ce sera là même une des conditions que réclame l'intérêt général.

Mais si nous prenons le cas d'un pays où l'on est déjà arrivé à un degré avancé de perfectionnement industriel, où l'ère de début est passée et où la concurrence commence déjà à faire des siennes, le rôle du législateur sera infiniment plus compliqué et plus délicat, et l'inté-

rêt général ne réclamera pas tant que l'on favorise cette industrie trop encombrante, mais bien plutôt qu'on la réglemente.

La forme du monopole ne peut intervenir que dans une nation très avancée et ayant atteint une certaine civilisation. C'est un échelon supérieur dans l'évolution économique et sociale.

Un second point sur lequel il est nécessaire de bien porter son attention, c'est le caractère national.

Un pays a un ensemble de traditions qui lui constitue un vêtement étroit dont il peut difficilement se défaire.

Il aura des méthodes administratives auxquelles il sera de longue date habitué et qu'on ne pourra changer brusquement.

Nous en avons eu un exemple bien typique pour les projets d'impôt sur le revenu déposés en France.

Un des arguments sur lesquels ont insisté ses partisans a été son application à l'étranger, dans la plupart des pays voisins. Mais ils avaient oublié que la France est la nation où l'on supporte le plus difficilement la contrainte de l'autorité. Et la crainte en fut un des plus forts obstacles que rencontra l'adoption d'un nouveau système fiscal.

En étudiant les législations étrangères, nous essaierons de les placer dans leurs véritables milieux et de montrer ce qui les a fait adopter ou ce qui tend à les faire appliquer: c'est surtout l'ambiance qui les fait éclore et les nécessités de défendre certains intérêts nationaux.

Dans un premier groupe nous pouvons placer l'Autriche et l'Allemagne. Ces deux nations ont, à beaucoup de points de vue, une grande similitude. La puissance administrative y est fort étendue et la discipline strictement observée. On y cherchera donc à doter l'Administration d'armes suffisantes pour qu'elle puisse exercer un contrôle sérieux sur la nouvelle industrie. D'autre part on réclamera des mesures tendant à son développement.

Ces pays ne sont pas d'ailleurs les plus intéressants à observer pour nous, car les conceptions générales y sont assez différentes des nôtres.

Tout autre sera l'intérêt qui se dégagera de l'étude des législations italienne et suisse. Nous partageons avec la Suisse et l'Italie le massif alpestre et la comparaison vient assez facilement à l'esprit ; ce que disait M. Tavernier dans son rapport de mission de 1900 est encore d'actualité :

« Ce qui est surtout instructif, c'est de chercher à se rendre compte du parti que chacun des trois pays voisins se propose de tirer de la richesse alpestre qui lui est dévolue. Ce n'est pas, croyons-nous, sacrifier au « pessimisme national » que de dire qu'en ces matières les Italiens et les Suisses ont pris sur nous une considérable avance, non pas tant au point de vue technique qu'au point de vue social et juridique. Depuis longtemps, chez nos voisins, les autorités administratives ou législatives, pressées par des manifestations répétées de l'opinion publique, se préoccupent de ces questions et les étudient sous toutes leurs faces ».

Et il y a douze ans que M. Tavernier écrivait cela !

Depuis cette époque, et surtout en Suisse, on a fortement travaillé la question, et... l'on est arrivé à des résultats. En Italie la loi de 1884 permet d'attendre sans crainte les événements.

A côté de ces exemples tout proches, un autre nous vient de Norvège et la solution adoptée par ce pays devrait nous ouvrir les yeux ; on n'a pas craint ici d'établir des règles nouvelles pour une matière neuve. La loi de 1909 sera certainement une étape remarquable dans le mouvement social de l'humanité. Elle apporte une base solide sur laquelle on pourra construire un édifice durable.

Il eût été intéressant de voir comment un pays libéral et neuf traiterait le problème de la houille blanche. Nous aurions voulu pouvoir présenter ici la législation des Etats-Unis. L'heure est encore prématurée et la grande République Nord-Américaine commence seulement à se préoccuper de la question. D'un autre côté, le nombre considérable des Etats de la Confédération ne nous permet pas de donner même un résumé des dispositions présentes (1).

Quoi qu'il en soit, nous espérons que cette incursion en pays étranger montrera le véritable intérêt social de la question hydraulique et que l'on se rendra compte qu'il n'y a pas là seulement matière à discussions théori-

(1) Nous nous sommes contenté d'exposer comment la discussion s'engage. Les renseignements qui nous ont servi pour cet exposé sont dûs à la gracieuse amabilité de M. Hurst, consul des Etats-Unis à Lyon.

ques sur des droits souvent hypothétiques. Un droit privé ne peut s'expliquer que parce qu'il ne nuit pas à la collectivité. Dès que cet appui lui manque, il doit disparaître: les plus brillantes discussions scholastiques ne peuvent lui redonner aucune vigueur.

I. — AUTRICHE

L'Autriche a un relief assez accidenté et les cours d'eau y sont nombreux, c'est dire que la houille blanche peut y présenter une certaine importance.

Mais l'Autriche n'est pas un pays fort avancé au point de vue industriel. C'est en grande partie la culture et l'élevage qui sont les ressources locales.

Son industrie en est encore aux débuts et demande plutôt à être favorisée qu'à être réglementée.

La loi opérante en la matière date du 30 mai 1869 (1).

L'Autriche est constituée par un ensemble de provinces qui ont une certaine autonomie. Chacune de ces provinces a une diète qui est investie d'un pouvoir législatif assez étendu.

Aussi la loi du 30 mai 1869, qui est une loi d'empire votée par le Reichsrath, a été complétée par les organisations locales qui en ont repris le texte. Une seule province est restée en dehors, la province de Carniole, et n'a pas repris le texte de la loi du 30 mai 1869.

On peut donc dire que la législation autrichienne pré-

(1) Cette loi et les lois provinciales se trouvent rapportées dans le tome xxiii du *Manz'sche Taschenaugabe des oesterr. Gesetz* (2^e T. S. Vienne 1894).

sente un caractère d'unité suffisant pour qu'il ne soit pas nécessaire de reprendre les textes de chacune des provinces; d'ailleurs nous n'indiquons ici que les grandes lignes de cette législation, les détails n'ayant pas leur place dans une étude d'un caractère aussi général.

Les eaux sont divisées par la loi de 1869 en deux catégories : eaux publiques, eaux privées, — catégories qui ne correspondent pas à notre distinction française,

notre vieux critérium de la navigabilité ou de la flottabilité est inconnu en Autriche.

En règle générale, c'est la domanialité qui est le droit commun.

L'art. 2 de la loi de 1869 fait rentrer dans le domaine public toutes les portions navigables des fleuves et rivières.

L'art. 3 le complète, en y ajoutant que sont publiques toutes les eaux courantes ou non du territoire, sauf exception.

Cette exception peut découler de deux causes :

1° Les dispositions légales;

2° Les titres particuliers de droit privé.

1° Dispositions légales. — Elles figurent à l'art. 4 et sont relatives à trois sortes d'eaux :

a) Les sources qui appartiennent au propriétaire du fonds sur lequel elles jaillissent.

b) Les eaux fermées, c'est-à-dire puits, étangs, citernes et réservoirs même artificiels; elles sont considérées comme attachées au fonds immobilier qui les enclôt.

c) Les eaux courantes provenant des sources ou des eaux fermées, mais sous la double condition qu'elles

ne soient pas mélangées à d'autres eaux privées ou publiques et qu'elles se trouvent encore sur le fonds où elles ont pris naissance.

2° Titres particuliers de droits privés. — La loi, qui manque de précision sur ce point, a permis de nombreuses discussions. Quel sera le titre particulier ? On considère comme constituant un titre, soit la longue possession, soit des droits établis d'une manière certaine.

On voit donc que la situation est loin d'être aussi bonne pour le riverain qu'en France.

Car la loi ne classe comme eaux privées qu'une faible partie de l'ensemble des eaux territoriales.

Il faut reconnaître cependant que souvent, grâce au manque de précision de la loi en ce qui concerne les titres particuliers de droit privé, les propriétaires ont pu faire rentrer dans les eaux privées un assez grand nombre de cours d'eau d'une certaine importance. C'est ce qui a lieu notamment dans le Tyrol, le duché de Salzbourg et la Bohême.

Quels seront les statuts réciproques de ces deux catégories ?

1° Eaux privées. — Les droits des riverains sur les eaux privées sont fixés par les articles 10 à 14 de la loi.

Ils sont dans l'ensemble assez comparables aux droits que reconnaît notre code civil sur les cours d'eau non navigables ni flottables. Ils sont peut-être même mieux précisés, car l'art. 10 s'exprime ainsi :

« Celui à qui appartient une eau privée peut, sauf

exception basée sur des titres particuliers, l'utiliser et la consommer à volonté, soit pour lui-même, soit pour d'autres. »

Mais remarquons, en passant, que les eaux privées ne sont pas les mêmes que chez nous.

En second lieu, cette liberté complète n'existe que pour les eaux qui ne sont pas courantes.

Les autres sont sujettes à une servitude double.

Les propriétaires sont limités dans leurs droits par l'intérêt public résultant de la concession de divers cours d'eau ou partie de cours d'eau.

Leurs droits sont subordonnés aux usages d'intérêt général que l'on est en mesure de retirer de l'eau.

S'ils **peuvent** se servir de l'eau pour leurs usages agricoles, ils sont soumis **pour** certaines utilisations à l'autorisation administrative.

2° Eaux publiques. — M. Michoud, qui a consacré une longue étude à la législation autrichienne, et à **qui** nous avons emprunté les renseignements ici donnés, fait observer que le droit de l'Etat sur ces eaux n'est pas un véritable droit de propriété. Et en ce cas, nous ne saurions trop nous joindre à lui. L'eau ne peut être une source de droits comparables aux droits de la propriété privée, et l'Etat ne possède sur celles faisant partie du domaine public que ceux nécessaires pour en assurer la meilleure utilisation.

Mais il paraît bien certain qu'il ne peut y avoir deux manières d'envisager l'eau, source de droits, et que si l'on veut dénier à l'Etat toute propriété, on en est réduit logiquement à adopter la même opinion relative-

ment aux riverains, qui ne peuvent prétendre qu'aux droits d'usage strictement reconnus par la puissance publique, c'est-à-dire la loi.

Le droit public autrichien reconnaît donc à tous un certain usage sur les eaux publiques, sous réserve, bien entendu, des droits des tiers et des mesures de police.

Pour l'usage industriel, il est indispensable d'avoir recours à l'autorisation.

Nous voyons donc que l'autorisation sera toujours nécessaire en matière d'eaux publiques.

Pour les eaux privées, il la faudra aussi quand le régime des eaux publiques ou des eaux des tiers devra être influencé par les ouvrages à construire.

Et encore dans ce dernier cas, si ces tiers donnent leur consentement, l'autorisation n'aura plus lieu d'être demandée.

Quelle est la nature de cette autorisation ?

La loi autrichienne ne paraît pas avoir fait de différence, qu'elle soit accordée sur l'une ou l'autre catégorie de cours d'eau.

Elle emploie le même mot : « Bewilligung » et la seule différence à noter est purement théorique.

Quand il s'agit d'eaux publiques, on *accorde* le droit : c'est l'Etat qui le *concède*.

Dans l'autre hypothèse, on ne fait que le *reconnaître*. L'Administration constate qu'il n'existe aucun obstacle de droit public à son exercice. C'est en somme une autorisation du même genre que celle prévue par notre loi de 1898.

En fait d'ailleurs, cela n'a que peu d'importance, les

formalités de la demande et les conséquences de l'autorisation étant les mêmes dans les deux cas.

L'Administration voit d'abord si l'intérêt général n'aura pas à souffrir de l'exploitation projetée.

Dans le cas où cet empêchement ne se produit pas; elle examine les conditions générales de la future usine : but, quantité d'eau nécessaire, avantages et inconvénients, indemnités à payer pour les servitudes à créer ou cessions de terrains à obtenir.

La décision rendue par l'Administration doit énoncer les motifs qui l'ont dictée et qui ont amené cette dernière à prononcer l'admissibilité de la demande.

Elle statue ensuite sur le règlement d'eau, les conditions que l'on doit imposer au demandeur, les servitudes à établir et les expropriations à permettre.

Une difficulté qui se présente en France n'existe pas ici. Notre droit public n'admet pas, on le sait, l'expropriation pour cause d'utilité privée, et c'est seulement l'utilité publique qui peut conduire à cette procédure coercitive.

La doctrine allemande a élargi le sens de l'utilité publique, qui est réservée chez nous aux usages créés par une personne morale publique ou par l'Etat; et elle a fait admettre que l'intérêt social pouvait, lui aussi, avoir droit à ce traitement de faveur.

Il en résulte que l'on peut exproprier quand un intérêt social et économique est en jeu.

L'Administration peut donc obliger le propriétaire de l'eau à s'en dessaisir, moyennant indemnité et à condition que le bénéficiaire de cette mesure l'utilisera dans le délai fixé.

Elle jouit également de ce pouvoir en ce qui concerne l'établissement de servitudes d'aqueduc ou d'appui.

Un des caractères de la loi autrichienne est de ne pas imposer à la concession une durée limitée.

Elle pourra être perpétuelle ou bien limitée à une période qui dépendra de la volonté de l'Administration.

Les concessions perpétuelles sont soumises à la clause de révocabilité, qui ne doit jouer que si l'intérêt public le réclame.

Cependant, cette clause doit être réservée dans l'acte de concession et les hypothèses précisées.

On admet qu'elle peut être réservée et exercée quand on prévoit des utilisations postérieures plus avantageuses.

Elle peut même être réservée au profit de tiers, mais dans ce cas, elle donnera lieu à des dommages et intérêts.

L'extinction des concessions se produira naturellement par le terme.

En dehors de ce cas qui n'a pas à être prévu, on ne trouve qu'une seule hypothèse mentionnée en termes exprès. C'est la non exécution des ouvrages.

Une seule loi, celle de Carinthie, en prévoit d'autres. Mais elles ne nécessitaient pas une mention spéciale. car elles découlent des principes généraux du droit.

Ce sont :

- a) La résolution, s'il existe une clause semblable;
- b) La suppression ou le changement de destination, le but étant strictement déterminé;
- c) L'inobservation des conditions.

Une seule cause est vraiment spéciale, c'est quand il y a eu interruption d'exploitation et que cette interruption a duré plus de 3 ans, le droit commun exigeant le temps requis pour la prescription.

Cette législation a, comme on peut le voir, bien des analogies avec la situation française.

Mais elle est bien plus favorable aux intérêts privés.

Elle permet l'expropriation pour la création des usines et donne le droit d'imposer les servitudes d'aqueduc et d'appui en faveur de l'industriel.

Comme nous l'avons vu, ce sont là les deux grands points que voudraient obtenir les industriels français.

Par contre, elle soumet à des formalités administratives assez minutieuses la demande d'autorisation, et elle entoure cette opération de beaucoup de précautions.

Elle n'assure pas non plus à l'usiner la propriété perpétuelle de la chute et soumet ses droits à la précarité, que la concession soit révocable, ou que la durée en soit limitée.

Un auteur autrichien, M. Seidler, a formulé ainsi les critiques qu'il oppose à la loi de 1869.

Il lui reproche entre autres choses de subordonner la création des établissements industriels à la méticulosité de l'Administration, qui a toutes les armes possibles pour empêcher le développement de la houille blanche. Et il ne voit dans cette loi qu'un arsenal de prohibitions.

Il appuie aussi sur le fait que l'Administration doit examiner « si et de quelle manière l'entreprise se présente comme exécutable et quels avantages on en doit attendre ».

Il remarque que l'ingénieur de l'Etat est amené à juger une œuvre qui, en somme, doit se justifier par elle-même et par ses résultats.

M. Michoud, qui commente la thèse de M. Seidler, y fait naturellement adhésion, et s'élève avec lui contre ce pouvoir qui a pour résultat de neutraliser l'initiative privée.

Cette critique semble d'ailleurs n'avoir pas toute la valeur qu'on pourrait, tout d'abord, lui attribuer.

N'est-ce pas le droit commun en matière de travaux publics de ne pouvoir rien entreprendre sans l'autorisation administrative et sans qu'elle ait revêtu les plans de son visa approbatif ?

Le principe ne peut être écarté, parce qu'il s'agit de chutes d'eau.

Ce que demande M. Seidler, c'est une plus grande liberté pour l'industrie et de ne laisser à l'Etat que le soin de régler les intérêts en présence, et cela automatiquement, la matière étant réglementée par la loi.

A côté de cela, il donne à l'Etat certains droits intéressants : celui de préemption et, à défaut d'exercice par l'Etat, substitution de la province.

Il voudrait aussi une plus grande facilité d'expropriation et l'obligation pour le concessionnaire d'exécuter les travaux et d'exploiter sa concession.

Il est partisan de la durée limitée des concessions qu'il voudrait voir évoluer entre 50 et 90 ans.

Il est intéressant de relever aussi les vues des ingénieurs et architectes autrichiens. Voici ce qu'ils disent :

1° Les mesures à édicter doivent avoir pour but de

favoriser le développement de la houille blanche et ne présenter aucun caractère fiscal.

2° Il faut par des dégrèvements et des dispenses temporaires d'impôts encourager l'industrie nouvelle.

3° Les concessions doivent être limitées à une durée minimum de 40 ans; elles seraient rachetables au bout de 15 ans et le prix serait fixé par voie judiciaire.

4° L'affectation première doit, autant que possible, rester la même s'il y a changement de concessionnaire.

5° Etablissement d'un cadastre des forces hydrauliques.

On peut aisément se rendre compte que les prétentions des ingénieurs et architectes autrichiens sont beaucoup moins étendues que celles de leurs confrères français.

C'est qu'en Autriche la puissance de l'Administration est très solidement installée et que l'industrie est sévèrement réglementée.

Les corporations ont survécu longtemps (jusqu'en 1859) et un retour à ce régime s'est même produit en 1883 (1).

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les Autrichiens se soient accoutumés à la tutelle de l'autorité.

La tendance manifestée par M. Seidler est née de ce fait que l'Autriche est en retard dans l'organisation industrielle, mais on voit que le désir d'augmenter la liberté industrielle ne lui a pourtant pas fait méconnaître quels étaient les droits que l'on devait laisser à l'Etat.

(1) PIC : Législation industrielle, page 80.

II. — ALLEMAGNE

L'Allemagne est une confédération d'Etats et chacun possède une législation particulière.

Certaines matières sont seulement du ressort des lois d'empire.

C'est la loi d'empire sur l'industrie du 26 juillet 1900 qui modifie les dispositions applicables à la création des usines hydrauliques.

Les dispositions qu'elle contient sont d'ailleurs très générales et elle se contente de prescrire quelques indications réglementaires semblables à celles qui régissent les industries incommodes ou dangereuses.

Mais c'est aux Etats à assurer le détail de la réglementation.

Il y a lieu de distinguer ici trois parties : l'autorité administrative, la procédure et l'autorisation (Genehmigung).

« L'autorité varie suivant les pays; mais elle doit partout en première ou en seconde instance être fournie par la réunion de plusieurs personnes... (art. 21). La procédure est à peu près celle employée pour les établissements incommodes ou dangereux (art. 17). L'autorisation dure jusqu'à la transformation des ou-

vrages exécutés. A moins de dispositions contraires (art. 49), l'autorisation est retirée si les travaux d'installation n'ont pas été commencés au bout d'un an, ou si l'exploitation a été interrompue pendant trois ans. » (1).

Parmi les législations d'Etats, deux sont surtout intéressantes par leur date récente : celle du Grand Duché de Bade (26 juin 1899) et celle de Wurtemberg (1^{er} décembre 1900).

Il y a aussi un projet prussien qui, quoique datant de 1893, et n'ayant jamais été adopté, présente un grand intérêt au point de vue théorique.

A. — *Grand Duché de Bade (Loi du 26 juin 1899)*

On a conservé la division en eaux publiques et privées avec le critérium de la navigabilité ou de la flottabilité, mais les eaux fermées sont considérées comme partie intégrante de la propriété privée.

Pour ce qui est des droits des riverains, l'art. 16 de la loi autorise l'usage domestique et économique de l'eau, et l'art. 17 leur accorde un droit sur le lit du cours d'eau, pour l'extraction du sable par exemple.

Seulement, si ces droits ne sont pas exercés par les riverains, les communes peuvent les exploiter ou les donner à ferme.

L'intérêt public peut amener la prohibition d'une entreprise privée (art. 48).

(1) Paul RÉMOND, avocat à la Cour d'appel à Paris. Bulletin Société d'Etudes législatives, t. I, p. 559.

Une loi du 2 septembre 1908 va même plus loin. Modifiant la loi du 26 juin 1899, elle permet d'interdire toute entreprise sur un cours d'eau non public, qui serait de nature à entraver notablement une autre entreprise de grande importance au point de vue de l'intérêt public ou général.

On a prévu le cas où les riverains ne voudraient pas laisser établir d'exploitation et les art. 29 et suivants énumèrent les hypothèses. L'obligation à laquelle se trouvent soumis les riverains est d'ailleurs compensée par un droit éventuel à une indemnité.

B. — *Wurtemberg (Loi du 1^{er} décembre 1900)*

Si la loi badoise a réduit les droits des riverains, le Wurtemberg les a supprimés complètement.

Ici ce n'est plus la navigabilité ni la flottabilité qui vont faire reconnaître le caractère des eaux, et on ne considérera plus comme privées que les eaux souterraines, les sources à faible débit et les eaux fermées.

Toutes les autres sont publiques.

Et sur ces dernières, aucun droit privé ne peut s'exercer, les titres anciens sont supprimés et tous se ramènent à de simples droits d'usage de caractère administratif.

Outre l'autorisation prévue par la loi d'empire de 1900, il faut obtenir une concession.

Celle-ci est accordée par le Préfet, qui est entouré d'un conseil technique et d'un juge civil. La concession ne donne pas lieu à redevance.

On trouve encore dans la loi wurtembergoise une contrainte de droit au profit des industries privées qui sont capables de contribuer au développement du bien-être général (art. 54 et 56).

Nous avons vu, à propos de l'Autriche, que la théorie allemande avait considérablement élargi la notion d'utilité publique.

C. — *Projet prussien de 1893*

Il repose sur le principe que l'eau est une « res nullius » dès qu'elle est courante, et ne peut être susceptible d'appropriation que lorsqu'elle est fermée ou enclose.

Cependant il existe une certaine préférence en faveur des riverains pour l'usage de l'eau, — avantage qui ne peut aller cependant jusqu'à l'interdiction d'usages publics tels que de boire ou de se baigner.

Il en arrive à la suppression de la division en cours d'eau publics et privés.

La loi réglemente ensuite :

— L'usage public qui est toléré dans la plus large mesure : irrigation, navigation privée.

— Le droit du propriétaire qui désormais s'étend à tous ces cours d'eau ; mais il est mal défini et sans précision.

— Les droits de l'Etat qui s'exercent suivant les anciennes dispositions relatives aux constructions fluviales. (Loi du 20 août 1883).

C'est à l'Administration que revenait la tâche déli-

cate de créer les droits privés aux autres usages et en particulier à la force hydraulique.

On eut beau prendre des précautions oratoires et dire que l'Etat « agirait avec précaution à l'égard des droits acquis », cette disposition contenait de trop graves empiétements sur le domaine du droit civil prussien pour pouvoir être acceptée.

Aussi le projet prussien ne vint-il même pas en discussion et l'opposition qui lui fut faite par les intéressés l'arrêta avant qu'il fût parvenu au Parlement.

La loi prussienne actuelle reconnaît deux sortes d'eaux : celles sur lesquelles des droits peuvent être invoqués d'une manière certaine; ce sont les eaux non publiques; les autres sont regardées comme publiques.

Sur les eaux non publiques, l'autorité administrative n'intervient que pour sauvegarder l'intérêt public et détourner un péril commun.

Mais elle jouit du pouvoir d'autorisation relative aux usines hydro-électriques (loi d'empire de 1900).

Pour toutes les contestations qui naissent au sujet de l'eau, c'est aux tribunaux civils de statuer, — par exemple, pour les oppositions d'intérêt privé qui se dresseraient à l'encontre d'un établissement d'usine.

L'Allemagne ne possède donc pas une législation uniforme et, d'autre part, on peut voir qu'elle a une tendance commune à bien d'autres pays : celle de préserver l'intérêt public.

Pour les mines, une grande partie sont entre les mains de l'Etat, qui les gère fort bien du reste, et l'on est forcé de reconnaître que l'Administration alle-

mande sait parfaitement se plier aux exigences commerciales.

L'esprit d'initiative est assez développé et l'industrie arrivée à une période suffisamment avancée pour que l'on n'ait plus à encourager l'individualité et, étant donné les tendances socialistes, d'outre-Rhin, on peut prévoir que la future législation allemande de la houille blanche sera fortement empreinte de l'étatisme qui caractérise les institutions de l'Empire.

III. — ITALIE

Tout près de nous, deux nations sont dans des conditions analogues à celles où nous nous trouvons. Ce sont l'Italie et la Suisse.

Ces deux pays sont d'ailleurs moins bien partagés que nous en fait de richesses naturelles. L'Italie possède fort peu de mines de houille et sa production annuelle dépasse à peine 4 millions de quintaux métriques, alors que la nôtre est de 368 millions. La Suisse, elle, n'en produit pas du tout.

La houille blanche présente donc pour elles une très grande importance, ainsi que le fait remarquer la Compagnie de l'Adriatique à propos du projet d'électrification de certaines lignes de chemins de fer.

« Elle atteint du même coup ce but non moins important de réduire, en utilisant nos richesses naturelles, le tribut que nous payons à l'étranger pour acquisition de houille. La fortune se reprend à sourire aux pays d'eaux douces et fraîches après avoir souri aux pays de mines. »

La matière est régie de l'autre côté des Alpes par la

loi du 10 août 1884 (1), sur la « dérivation des eaux publiques », loi complétée par le règlement d'administration publique du 26 novembre 1898 et la circulaire du 17 juin 1898.

En Italie, la domanialité des eaux est la règle et tous les cours d'eau sont « acque pubbliche »; cependant, il existe des cours d'eau privés puisque l'art. 25 de la loi de 1884 prévoit un classement — mais ce ne sont là que des petits cours d'eau dont l'importance apparaît comme secondaire même pour la houille blanche.

On peut donc faire rentrer dans la catégorie des eaux publiques :

1° Tous les cours d'eau importants qui ont un volume d'eau et une étendue de cours susceptibles de provoquer leur utilisation pour les usages publics.

2° Les lacs et cours d'eau navigables améliorés par l'Etat et soumis à la compétence du souverain.

3° Ceux de même ordre soumis à la compétence du Préfet.

L'art. 1^{er} de la loi de 1884 autorise la dérivation des eaux publiques sous deux conditions :

a) Obtention d'une concession du Gouvernement;

b) Redevance à payer suivant le nombre de chevaux nominaux et fixée par l'art. 14 à trois livres par cheval.

L'obtention de la concession est subordonnée à cer-

(1) Traduction française de cette loi au Bulletin de l'Hydraulique agricole, fascicule 6, p. 126.

taines formalités (art. 8 et 9), et en cas de coexistence de plusieurs demandes, c'est le principe de préférence de la première demande qui est appliqué (art. 8 du règlement du 26 novembre 1893), mais l'intérêt supérieur de l'Etat peut amener soit une dérogation à ce principe, soit un refus opposé à une demande isolée (art. 7).

L'acte de concession fixe :

- 1° La quantité d'eau dérivée;
- 2° Les conditions de prise et de restitution;
- 3° L'usage;
- 4° Les réserves et garanties nécessaires pour l'agriculture, l'industrie et l'hygiène publique;
- 5° Les délais de commencement et d'achèvement des travaux;
- 6° La quotité de la redevance.

Les concessions ne peuvent être accordées que pour une durée maximum de 30 ans.

Elles peuvent être renouvelées par période de même durée, mais ceci est à la discrétion de l'Administration qui est juge du fait de savoir si le concessionnaire « a rempli le but pour lequel la concession lui a été accordée » (art. 5).

La déchéance peut être provoquée si les travaux ne sont pas exécutés dans les délais impartis par le cahier des charges.

Le fait que l'eau vient à manquer par suite de travaux d'intérêt public n'engage en rien l'Etat vis-à-vis du concessionnaire et celui-ci ne peut que demander une réduction de la redevance.

On le voit, la situation du concessionnaire est loin

d'être très libre; il ne peut se mouvoir que dans le cadre assez étroit des cahiers des charges.

Ces cahiers des charges dont on peut trouver un spécimen dans l'intéressante brochure de M. Tavernier sur les forces hydrauliques des Alpes (en France, en Italie, et en Suisse, 1900), ne le ménagent pas et lui imposent les conditions les plus rigoureuses.

On a fort bien compris ici que l'intérêt général devait primer l'intérêt particulier et qu'étant donné les bénéfices à retirer de cette exploitation, on trouverait toujours des concessionnaires.

La circulaire du 17 juin 1898, lancée par le général Afan de Riviera, prescrivait en outre d'ajourner toute demande relative à des forces qui étaient susceptibles d'utilisation pour la traction électrique des chemins de fer.

Cela d'ailleurs n'empêchait pas le développement de cette industrie, puisqu'en 1909 on pouvait compter 3.114 concessions utilisant une force totale de 644.759 chevaux et rapportant au Trésor italien 1.956.518 liras (1).

Mais cette législation a été critiquée — n'est-ce pas là un sort à peu près commun à toutes les lois ? — et une commission nommée par décret du 16 août 1898 fut instituée pour préparer une réforme de la loi de 1884.

Le décret indiquait même les points que devait examiner la commission.

a) Etablissement de règles et de limites pour la concession des dérivations d'eaux publiques, soit en vue de

(1) Au 1^{er} janvier 1899, il y avait 66 concessions utilisant 78.732 chevaux (les chiffres de 1899 ne comprennent que les concessions de plus de 200 chevaux).

la traction électrique des voies ferrées, soit en vue d'autres emplois industriels et agricoles non moins importants pour l'économie sociale.

b) Etude des dispositions du cahier des charges propres à éviter les spéculations et les monopoles et à empêcher que les concessions accordées soient détournées de leur objet.

Le rapport que publia la commission, bien que fort intéressant et contenant des vues très élevées sur la question, serait trop long même à résumer ici, on en trouvera les principaux passages à l'annexe I de la brochure déjà citée de M. Tavernier .

Ce qu'on peut en retenir de plus remarquable, c'est la priorité que l'on accorde aux intérêts de l'Etat, et cette idée que, dans une semblable matière, c'est à lui que revient le soin de régler la question et de chercher le meilleur parti à tirer de la houille blanche.

C'est ce principe que la Commission a transposé dans l'art. 3 de son projet de loi.

Elle préconisait aussi diverses mesures modifiant la compétence de l'autorité concédante.

— Concernant la nature et le renouvellement des concessions en particulier pour prévenir l'accaparement et la spéculation.

— Diminuant le taux des redevances qui pouvait tomber à 50 centimes par cheval, si le transport de l'énergie était fait à plus de 50 kilomètres.

— Enfin certaines facilités destinées à accélérer l'obtention des concessions et la marche de l'instruction.

Ce projet déposé en 1899 au Sénat italien, rencontra une certaine opposition de la part des industriels qui

lui reprochaient entre autres choses de se montrer trop administratif et centralisateur.

Le but poursuivi par l'Etat italien perçait trop : la monopolisation des chutes d'eau étant une conséquence rapide du nouveau projet.

On lui reprochait aussi de conserver le principe absolument irrationnel de la concession de la force au premier demandeur, et l'on aurait préféré y voir substituer celui d'une sorte d'enchère sur les offres de redevances, c'est-à-dire l'obtention de la concession par le plus offrant.

Cette opinion d'ailleurs se trouvait en concurrence avec d'autres qui préconisaient diverses solutions : préférence aux riverains, indemnité à l'auteur du premier projet.

Ces divergences de vues ont amené en Italie le même résultat qu'en France, et l'on y attend encore une réforme de la législation de 1884.

Il faut cependant reconnaître que la loi italienne est bien plus favorable à l'intérêt général que celle de sa sœur latine. D'ailleurs, cela se remarque dans l'ensemble des lois transalpines qui ont toujours pour but d'assurer une meilleure utilisation collective, même pour des objets bien moins qualifiés que la houille blanche.

L'Italie a en particulier développé considérablement la municipalisation, l'étendant aux pharmacies, boulangeries, boucheries, etc.. .

C'est aussi en Italie que vient d'être votée la loi décrétant le monopole des assurances sur la vie.

Tout cela nous permet de dire que le jour est proche où l'on modifiera la loi de 1884 ; ce ne sera certes pas pour donner davantage aux industriels ni aux riverains.

IV. — SUISSE

L'étude de la législation suisse est une chose particulièrement délicate.

La Suisse a une organisation constitutionnelle qui la fait bien plutôt ressembler à une agglomération de petits groupements de caractère beaucoup plus municipal que d'Etat.

De plus, elle englobe dans son territoire des nationalités très diverses qui naturellement auront des tendances souvent opposées.

Le seul texte qui régit pour le moment l'ensemble du territoire suisse est l'article 24 bis de la Constitution fédérale, qui place sous la haute surveillance du pouvoir central l'utilisation des forces hydrauliques et prévoit l'élaboration de dispositions fédérales sur la matière (1).

(1) L'article 24 bis est ainsi conçu :

L'utilisation des forces hydrauliques est placée sous la haute surveillance de la Confédération.

La législation fédérale édictera les dispositions générales nécessaires pour sauvegarder l'intérêt public et pour assurer l'utilisation rationnelle des forces hydrauliques.

Malgré que nous n'ayons pas la prétention d'étudier toutes les législations cantonales, nous pouvons en dégager certains points intéressants et qui nous montrent comment un petit peuple arrive à profiter d'une manière extraordinaire des progrès mondiaux.

Un des caractères les plus saillants de la législation cantonale est sa grande souplesse, et cela s'explique facilement.

Ces dispositions tiendront compte, dans la mesure du possible, des intérêts de la navigation intérieure.

Sous réserve de ces dispositions, il appartient aux cantons de régler l'utilisation des forces hydrauliques.

Cependant, lorsqu'une section de cours d'eau relève de la souveraineté de plusieurs cantons et qu'une entente entre ces cantons n'a pu intervenir, il appartient à la Confédération d'octroyer la concession. Il lui appartient également de le faire après avoir entendu les cantons intéressés lorsqu'il s'agit de cours d'eau formant la frontière du pays.

Les droits et redevances à payer pour l'utilisation des forces hydrauliques appartiennent aux cantons ou aux ayants-droit selon la législation cantonale.

La Confédération fixe, après avoir entendu les cantons intéressés et en tenant équitablement compte de leur législation, les droits et redevances dûs pour les concessions qu'il lui appartient d'octroyer. Les cantons déterminent dans les limites à fixer par la législation fédérale, les droits et redevances à payer pour les autres concessions.

La dérivation, à l'étranger, d'énergie produite par la force hydraulique ne pourra s'effectuer qu'avec l'autorisation de la Confédération.

Dès l'entrée en vigueur du présent article, la future législation fédérale sera réservée dans toutes les nouvelles concessions hydrauliques.

La Confédération a le droit d'édicter des dispositions législatives sur la transport et la distribution de l'énergie électrique.

Comme nous le disions plus haut, les cantons ne sont que des circonscriptions de petite étendue et renfermant un nombre assez restreint d'habitants; le plus grand en étendue est celui des Grisons, avec 7.133 kilomètres carrés; le plus peuplé c'est Berne, avec 640.300 habitants. Si nous comparons avec les départements français, nous voyons que le plus grand est la Gironde, avec 10.726 kilomètres carrés, et le plus peuplé celui de la Seine, avec 3.848.618 habitants. Ce dernier représente à lui seul une population plus grande que celle de la Suisse entière, qui ne comptait au recensement de 1910 que 3.736.685 habitants.

Dans ces conditions, chaque législation cantonale s'appliquant à un territoire assez petit et à une population minime, peut donc revêtir un caractère essentiellement local et particulier.

Alors qu'il est difficile de faire une loi englobant dans ses prescriptions plus de 39 millions d'habitants répandus sur plus de 500.000 kilomètres carrés, comme c'est le cas pour la France, cela devient au contraire très aisé quand il s'agit d'un canton suisse.

D'autre part et toujours pour ces mêmes causes, la vigilance des autorités cantonales sera bien plus efficace et les lois, rencontrant moins d'intérêts en opposition, seront beaucoup plus rapidement élaborées et votées.

Si l'on tient compte aussi que dans plusieurs cantons la jurisprudence est seule maîtresse, on s'aperçoit encore mieux de la facilité qu'ont les pouvoirs locaux de se plier immédiatement aux exigences que commandent les circonstances.

Malgré ces avantages, on a senti en Suisse qu'une législation fédérale, c'est-à-dire générale pour tout le pays, serait peut-être préférable, et un mouvement s'est dessiné en ce sens en 1891.

Car, à côté de l'avantage, on trouve l'inconvénient. Tous ces cantons si autonomes sont souvent en lutte et la Confédération doit alors trancher les différends inter-cantonaux.

C'est en avril 1891 qu'une Société à tendances nettement socialistes, la société « Frei Land », déposa une pétition pour réclamer l'adjonction à la Constitution fédérale de l'article suivant :

« Toutes les forces hydrauliques de la Suisse non encore utilisées sont propriété de la Confédération. Une loi fédérale réglera tout ce qui concerne l'application de ce monopole et la répartition du bénéfice net qu'il pourra produire. »

Cela ne tendait rien moins qu'à donner le monopole de l'industrie hydraulique à l'Etat.

Le Conseil fédéral s'éclaira minutieusement sur la valeur de cette proposition. Il fit faire, dans les cantons, une enquête portant sur ces deux points principaux :

1° L'état actuel des lois sur la propriété permettait-il ou expliquait-il la prise de possession par la Confédération des chutes d'eau ?

2° Etait-il réellement avantageux de retirer l'exploitation de la force hydraulique à l'industrie privée ?

1° Sur le premier point, il fut reconnu que les droits privés sur les cours d'eau n'étaient pas un danger, ne s'étendant en effet qu'aux sources et eaux fermées.

De plus, les cantons et souvent les communes possèdent en Suisse un droit régalien sur toutes les eaux courantes.

Favorisés par la souplesse de leur législation, les cantons avaient même souvent retiré complètement leurs droits aux riverains.

C'est le cas du canton de Glaris (1), où l'art. 55 du Code civil donnait au riverain le droit d'employer dans un but industriel la moitié de la force du courant.

Le 4 mai 1890, le Gouvernement n'hésitait pas à subordonner l'exploitation à l'autorisation administrative et à décréter que les droits acquis sous le bénéfice des anciennes lois ne seraient maintenus que sous réserve des dispositions nouvelles. Pour toute entreprise d'intérêt public, et notamment toute augmentation ou amélioration sensible de l'exploitation de la force hydraulique, les droits privés pourraient être expropriés. Le Gouvernement aurait le droit d'ordonner la formation d'associations syndicales.

2° Les cantons consultés ne reconnurent pas d'inconvénient à l'exploitation par l'industrie privée. Un seul, Bâle-Ville, fut d'un avis différent.

Cela allait de soi, car les cantons possédant des droits étendus de police et de surveillance pouvaient empêcher facilement les spéculations.

De plus, un grand nombre avait un intérêt financier

(1) Le canton de Glaris a 691 kilomètres carrés et 32.349 habitants.

déjà engagé, faisant payer une redevance à ceux qui utilisaient la houille blanche.

Enfin beaucoup de communes et d'agglomérations de communes exploitaient elles-mêmes leurs forces hydrauliques.

Le Conseil fédéral recueillit encore l'avis de techniciens et d'industriels renommés, qui le convinquirent que le monopole ne présentait pas les avantages espérés.

Mais il faut bien remarquer que cela tenait bien plus à la législation cantonale qui permettait de surveiller l'industrie privée et à la subordination de l'intérêt de ces cantons, qu'à la crainte d'un monopole.

Il faut remarquer aussi que la Suisse n'étant pas un pays riche avait plutôt besoin des capitaux étrangers.

Et cela résulte bien des conclusions présentées dans le rapport du Conseil fédéral du 4 juin 1894 et que nous n'hésitons pas à citer en entier ici :

« 1°. — La grande majorité des cantons qui possèdent et administrent le droit de souveraineté sur les cours d'eau et qui en retirent parfois des ressources directes, n'est pas disposée à renoncer à ce droit de souveraineté.

« 2°. — En général l'intérêt public dans ce domaine est sauvegardé par les cantons conformément à l'importance de la chose.

« 3°. — Le transport du droit de souveraineté et de l'administration des droits sur le régime des eaux à la Confédération n'offrirait aucun avantage pour le pays et ne présenterait aucune chance d'un nouveau revenu pour la Confédération et pour les cantons.

« 4°. — La possibilité de disposer des forces hydrau-

liques dans l'avenir peut fort bien être réservée à l'Etat par la législation cantonale.

« 5°. — En général les autorités cantonales et locales sont, mieux que l'Administration fédérale, en mesure de veiller à la meilleure utilisation des forces motrices hydrauliques au point de vue économique et à celui des intérêts publics et industriels.

« 6°. — L'importance parfois limitée de l'objet en question et l'emploi rationnel souvent difficile des diverses chutes exigent la coopération des autorités cantonales spécialement qualifiées pour protéger le développement des métiers et l'industrie dans les cantons ».

On ne peut que s'incliner devant cette sagesse helvétique qui prévoit avec autant d'habileté les cas les plus plus avantageux à la communauté.

Et on voit immédiatement pourquoi le Conseil fédéral ne voulut pas admettre la thèse du « *Frei Land* ».

Malgré tout, l'autorité fédérale comprit l'importance de la question et traça un petit programme législatif destiné à éclairer les cantons sur la conduite qu'ils avaient à tenir.

Elle leur recommande en particulier :

— De favoriser autant que possible la création d'usines, en leur accordant les facultés d'expropriation et d'aménager les cours d'eau en provoquant des associations d'usiniers à participation obligatoire.

— De faire bien attention à sauvegarder leurs intérêts et à étudier la valeur industrielle des créations projetées.

— De limiter les concessions à un nombre d'années déterminé avec clauses de déchéance et de rachat.

— D'établir un cadastre cantonal du régime des eaux.

Les cantons se sont d'ailleurs conformés à ces règles de prudence et ils ont su réserver les droits futurs de l'Etat ; on peut en juger par les deux articles ci-dessous d'une concession octroyée par le canton de Berne (1).

« ART. 13. — Si par une législation nouvelle, le droit d'exploiter les forces hydrauliques ou d'en distribuer au loin l'énergie par l'électricité, l'air comprimé ou d'autres moyens semblables, était reconnu comme appartenant à l'Etat... La présente autorisation pourra être retirée sans indemnité, à moins que les lois ou arrêtés ne garantissent formellement des dommages intérêts.

« ART. 14. — Si des lois futures viennent limiter la durée des concessions du genre de la présente ou imposer aux concessionnaires des taxes spéciales pour l'utilisation des forces hydrauliques, ces dispositions nouvelles pourront être déclarées applicables à la présente concession. »

Que dirait-on en France si de semblables clauses étaient introduites dans les cahiers des charges ? Quel *tollé* dans le camp industriel elles provoqueraient !

D'ailleurs dans toute la législation suisse on relève cette tendance constante à mettre sous l'égide de l'autorité les eaux courantes.

Le code civil fédéral va plus loin. Les riverains qui,

(1) TAVERNIER : Forces hydrauliques, 1900, annexe IX.

sous les législations précédentes, pouvaient prétendre à un droit d'usage particulier, mais ne l'ont point exercé, sont privés sans aucune restriction de cette faculté.

Toutes les eaux sont déclarées publiques (art. 917), sauf les sources et les puits (art. 926).

Dans les cantons, mêmes principes.

Zurich, par la loi du 15 décembre 1901, fait rentrer sous la surveillance du canton toutes les eaux publiques ou privées et la présomption de domanialité est établie sauf preuve de droits privés.

Même loi pour Saint-Gall, qui n'excepte que les sources et fait rentrer dans le droit de souveraineté toutes les autres eaux (1896).

M. Gitermann, à propos de ce nouveau courant d'opinion, s'exprime ainsi :

« La question de la monopolisation des forces hydrauliques ne se trouvait pas définitivement enterrée par le fait que, le 4 août 1895, l'Assemblée fédérale s'était prononcée dans le sens de la négative... Les cantons essayèrent alors de se tirer d'affaire eux-mêmes. Quelques-uns créèrent pour leur compte de grandes usines hydrauliques ou participèrent à la construction de ces usines (Vaud, Fribourg, Genève), d'autres fixèrent des conditions plus rigoureuses pour les concessions (Zurich, Berne, Argovie, Soleure). Une législation moderne des cours d'eau fut édictée dans les cantons de Glaris (1892), de Saint-Gall (1893, 1896), du Tessin (1894), de Vaud (1901), de Zurich (1901), des Grisons (1906), de Berne (1907). Le tendance de cette législation est d'accroître les pouvoirs et par suite l'influence de l'Etat

sur l'exploitation des forces hydrauliques, et cela dans l'intérêt général » (1).

L'article 24 bis de la Constitution réserve suffisamment la matière pour que la Suisse puisse attendre sans trop d'inquiétude la loi qui y est annoncée.

Le fait que « des dispositions générales » seront prises pour sauvegarder l'intérêt public et pour l'utilisation rationnelle des forces hydrauliques « tendrait à nous faire supposer qu'elles seront un pas vers un monopole futur.

(1) Marcus GITERMANN (Zurich) : Annales de la Régie directe, t. II, p. 296.

V. — NORVÈGE

Dans la revue « La Houille Blanche », M. J. Bally s'exprimait ainsi sur la Norvège :

« Transports faciles, chutes d'eau nombreuses et puissantes, usines génératrices économiques de premier établissement et d'entretien, tout contribue à donner à la Norvège une situation privilégiée au point de vue hydro-électrique. »

Un autre avantage pour ce pays, c'est que des fjords profonds et sûrs s'avancent fort avant dans les terres et permettent ainsi d'éviter le transbordement des produits qui peuvent s'embarquer directement au sortir de l'usine.

La Norvège est aussi très remarquable par sa population robuste, active et fort instruite; le nombre des illettrés y est presque nul.

Toutes ces conditions réunies font que les enseignements à recueillir de la législation de ce petit peuple (la Norvège a environ 2.240.000 habitants) arrivé à un degré de civilisation beaucoup plus avancé que bien d'autres Etats européens, seront d'un puissant intérêt.

Sa richesse en houille blanche est considérable.

En 1898, on y utilisait 110.400 chevaux de force hydraulique. Au 1^{er} janvier 1909, c'étaient 712.830 chevaux que se partageaient 219 usines hydro-électriques existantes ou en voie d'installation.

Cela ne représente qu'une partie assez faible de la force contenue dans les rivières norvégiennes.

D'après un rapport officiel, il resterait pratiquement utilisables sur les différentes rivières de la Norvège, plus de 850 chutes, pouvant fournir un total de 1.550.000 HP.

Enfin, la régularisation du débit de certaines de ses rivières, par l'aménagement de plusieurs lacs en réserves naturelles, permettrait d'accroître encore cette puissance de 940.000 HP. (1).

La richesse hydraulique de la Norvège n'est donc pas encore épuisée, et, malgré cette abondance de force, le Gouvernement n'hésita pas à réglementer strictement cette matière.

En 1907, le ministère Loevland déposait un projet de loi interdisant aux étrangers l'achat des chutes d'eau, mines ou forêts. Ce projet, un peu entier, fut retiré par le cabinet Kundsén, qui proposa un monopole d'Etat avec cession des chutes d'eau, mines et forêts en concession à terme et modification des clauses si la production s'accroissait. Un droit de préemption appartenait aux municipalités.

Les Norvégiens envisageaient la question sous un

(1) F. BALLY : La Houille blanche, 1910, p. 226

angle très resserré, celui de l'intérêt national; ils voulaient réserver aux habitants la faculté d'utiliser la richesse commune.

Nous allons retrouver toutes ces dispositions dans la loi du 18 septembre 1909 sur l'acquisition des chutes d'eau, mines, etc.

La loi qui régissait antérieurement les cours d'eau était celle du 1^{er} juillet 1887 (1). D'après cette loi, l'usage industriel était réservé aux seuls riverains.

Le texte du 18 septembre 1909 a trait aux chutes d'eau, aux mines et autres propriétés immobilières. S'il nous arrive de trouver nos textes français souvent un peu confus, nous voyons ici que les Norvégiens manquent également de clarté dans la rédaction de leurs lois; car celle-ci présente plusieurs lacunes et défauts de précision.

Elle comprend cinq chapitres (2).

Chapitre premier. — Des chutes d'eau (art. 1 et 2).

(1) Cette loi, qu'il eût été intéressant de comparer à la loi de 1909, ne se trouve pas dans l'Annuaire de législation étrangère, le manuscrit de la traduction ayant été perdu par la Rédaction de cette publication. M. E. Lehr, dans son « Droit civil scandinave », consacre seulement quelques lignes au régime des cours d'eau. Il nous dit que ceux-ci sont en général la propriété des riverains et que la loi de 1887 a pour but de régler les différends qui pourraient s'élever entre ceux-ci. On peut se reporter à la loi danoise du 28 mai 1880 (Annuaire de législation étrangère, tome X, année 1881, p. 534), qui est assez semblable à la loi norvégienne de 1887.

(2) La traduction de cette loi est reproduite dans le Bulletin de l'Institut de Droit comparé, année 1910, p. 232.

Chapitre II. — De l'exploitation minière (art. 3 à 10).

Chapitre III. — Des autres immeubles (art. 11 et 12).

Chapitre IV. — De l'acquisition de l'énergie produite par les chutes d'eau (art. 13 et 14).

Chapitre V. — Dispositions générales (art. 15 à 31).

Les chapitres I, IV et V présentent seuls pour nous un certain intérêt, et encore dans le chapitre V, il est parlé beaucoup de la capacité d'acquérir en général, qui ne se rapporte qu'indirectement à notre sujet, et que nous laisserons de côté.

Le principe de la loi est posé dans l'article 1^{er} :

« Nul ne peut, hormis l'Etat, les communes et les citoyens norvégiens, acquérir, sans une autorisation royale, la propriété ou l'usage des chutes ou de cours d'eau susceptibles de produire mille chevaux de force au moins, soit séparément, soit par réunion de plusieurs chutes ou cours d'eau susceptibles d'être utilisés au moyen d'une seule et même installation.

Il n'y aura donc que l'Etat, les communes et les *citoyens* norvégiens qui pourront acquérir sans autorisation royale. Nous verrons d'ailleurs que le droit des *citoyens* est fortement réduit par les articles 13 et 14 relatifs à l'acquisition et l'utilisation de l'énergie produite par les chutes d'eau.

Il est à remarquer aussi qu'un *citoyen seul* achètera difficilement une importante chute d'eau et, dès qu'une société sera constituée, elle tombera sous le coup de l'article 2 (1).

(1) Il est bien certain que le cas visé par l'article 2 est le plus fréquent, car pour l'exploitation des chutes d'eau

Cet article vise les citoyens étrangers (fremmede statsborgere), d'une part, et de l'autre : les corporations, institutions, *sociétés par actions* et autres sociétés à responsabilité limitée.

L'autorisation royale leur sera nécessaire pour acquérir une concession de chute d'eau, mais elle pourra leur être refusée si des considérations d'intérêt général s'y opposent.

De plus, les sociétés devront avoir leur siège en Norvège et leur direction se composera en majorité de citoyens norvégiens.

On a donc pris un moyen fort habile pour exproprier le riverain du droit lui appartenant de par la loi de 1887.

Un citoyen *seul* aura toujours le droit de monter une exploitation hydraulique, mais dès qu'il y aura constitution d'une société, celle-ci sera soumise à la concession temporaire. Comme d'autre part, l'aménagement d'une chute importante nécessite de gros capitaux qu'il est fort rare de rencontrer en une seule main, il faudra dans la presque totalité des cas former une société et par là le but poursuivi sera aisément atteint.

De plus, la vente de l'énergie sera soigneusement contrôlée par l'Etat en vertu des dispositions des articles 13 et 14 que nous étudierons plus loin.

Voyons maintenant les conditions qui vont être in-

on ne voit pas d'autre moyen que la formation d'une société, et toute société est obligée d'obtenir l'autorisation royale et d'avoir une concession.

posées au concessionnaire. Elles représentent 12 paragraphes et ne sont pas des plus libérales.

a) Institution des concessions : elle est accordée nommément à une personne ou à une société déterminée.

Le capital norvégien devra pouvoir s'y intéresser dans une proportion déterminée; et, si la concession est accordée à une société, on pourra interdire que la majorité des parts ou actions devienne la propriété d'une personne possédant déjà d'autres chutes d'eau ou usines; disposition édictée en vue de prévenir la formation de trusts.

La concession ne pourra être accordée que si la chute à concéder est libérée de toute hypothèque, servitude d'importance essentielle, droits de location ou charge analogue (article 2, parag. 11).

b) Droits du concessionnaire : ils sont énoncés d'une façon sommaire.

« La concession donne droit à l'utilisation de la chute pour la production de la force, aux conditions énoncées dans l'acte de concession et en conformité des lois en vigueur sur les entreprises d'énergie. »

Une restriction peut encore intervenir : « l'acte de concession pourra interdire l'emploi de la force par certaines industries ».

c) Obligations du concessionnaire : elles sont assez nombreuses et fort bien définies.

1° Délais. — Cinq ans pour commencer les travaux de captation de la chute; sept ans pour qu'ils soient terminés et l'exploitation mise en marche. Le premier délai court de l'acte de concession. Bien que ce ne soit pas

indiqué dans le texte, il semble que le second doive avoir le même point de départ.

Non exploitation. — Il ne pourra y avoir une suspension continue de plus de cinq ans, ni non utilisation de plus des $3/4$ de la force hydraulique.

Les suspensions pour cas de force majeure ne rentrent pas dans ce calcul.

2° Personnel. — Celui-ci doit être norvégien autant que possible ; il en est de même des matériaux employés ainsi que des assureurs.

Un paragraphe est consacré au mode de paiement des ouvriers ; il interdit au concessionnaire de remettre des marchandises au lieu de numéraire, ni de fonder des économats dont les bénéfices ne seraient pas employés dans l'intérêt des ouvriers.

On enjoint à l'exploitant de procurer à ses ouvriers, et à des prix modérés, « des habitations, local de réunion, magasins coopératifs ou autres ».

3° Pauvres des communes intéressées ou tirant avantage de la chute. — Il sera obligé de constituer un fonds de garantie au profit des caisses des pauvres de ces communes.

4° Interdiction de s'affilier sans autorisation à un syndicat qui aurait pour but de provoquer une hausse factice des prix de l'énergie électrique.

Nous voyons le soin que l'on a de sauvegarder l'intérêt du consommateur.

5° Interdiction de vendre de l'énergie en dehors du territoire sans autorisation ministérielle.

6° Réserves en faveur des services publics.

Ces réserves pourront être faites soit pour l'Etat, soit pour les communes. Elles seront fixées d'une manière uniforme à 5 % de l'énergie électrique produite en tout temps, pour les communes, et 5 % pour l'Etat, donc un total de 10 %.

Le délai de préavis est déterminé par une clause de la concession. Quant au prix, un maximum est inscrit dans la loi; il ne devra pas dépasser le prix de revient majoré de 20 %. Le prix de revient doit comprendre l'intérêt annuel du capital d'installation au taux de 6 %. Il est fixé après entente entre le ministre compétent et le concessionnaire; s'il y a désaccord, par une expertise conforme à la loi. Le prix de revient pourra d'ailleurs être révisé à des époques déterminées.

Enfin on a prévu le cas où la fourniture de force se ferait autrement que sous forme d'énergie électrique, et des dispositions analogues pourront régler la matière.

7° Durée de la concession. — Elle ne peut être accordée pour une période moindre de soixante ans ni supérieure à quatre-vingts. Cette durée part du décret de concession.

8° Retour de la chute et des installations au concédant. — A l'expiration de la concession, la chute et toutes ses installations de transformation font retour à reviendront à l'Etat sans indemnité.

L'acte de concession peut stipuler aussi que les usines de production d'énergie avec les machines et accessoires reviendront aussi à l'Etat sans indemnité.

Si cette clause n'a pas été insérée, l'Etat aura le choix ou de racheter à dire d'experts ou d'exiger l'enlèvement dans un délai fixé par le ministre.

9° Cession. — Il faudra une autorisation royale (décret) pour céder une concession même à une commune ou à un citoyen norvégien.

Le concessionnaire sera tenu aux mêmes obligations que prévoyait la concession.

Mais toute cession peut ne pas être autorisée, pour des motifs d'intérêt général par exemple, si elle doit aboutir à la réunion de plusieurs chutes d'eau dans les mêmes mains.

Nous venons de voir que les conditions imposées au concessionnaire ne sont pas des plus douces et qu'elles répondent aux desiderata que pourrait formuler l'étatiste le plus farouche.

- 1° Délais devant empêcher la non utilisation ;
- 2° Prescriptions en faveur des ouvriers ;
- 3° Dispositions pour les caisses de bienfaisance ;
- 4° Mesures destinées à empêcher les trusts ;
- 5° Réserves pour les services publics ;
- 6° Concessions temporaires.

La loi norvégienne n'a pas jugé cette réglementation suffisante et elle a encore aggravé la condition de l'exploitation de la houille blanche dans son chapitre IV, relatif à l'acquisition de l'énergie électrique.

Les citoyens norvégiens qui n'étaient pas soumis à l'autorisation pour acquérir les chutes d'eau vont rentrer dans le droit commun ; voici en effet comment s'exprime l'art. 13 :

« Personne, à l'exception de l'Etat et des communes du Royaume, ne pourra acquérir et utiliser une quantité d'énergie hydraulique dépassant 500 chevaux de

force (HP.) sans une autorisation royale. Toutefois, semblable autorisation n'est nécessaire que si la chute d'eau fournissant l'énergie produit plus de 1.000 chevaux de force (HP.) suivant le calcul indiqué à l'article 1^{er}.

La loi fait donc un départ entre les entreprises minimes (moins de 500 ou 1.000 chevaux) et les grosses entreprises laissant une certaine latitude aux premières qui ne présentent qu'un intérêt secondaire.

Les entreprises de plus grande envergure vont être soumises à l'autorisation royale, qui pourra ne pas être accordée si l'intérêt général s'y oppose.

Voici les règles fondamentales auxquelles l'art. 14 ordonne de se référer en ce qui concerne l'autorisation.

a) L'autorisation ne sera donnée qu'à une personne, corporation, institution ou société déterminée. Si c'est une société, elle devra avoir son siège en Norvège et être composée en tout, ou du moins en partie de Norvégiens. Cela n'est d'ailleurs pas une condition sine qua non.

L'énergie acquise ne pourra être cédée que du consentement du ministre compétent.

Le contrôle se resserre donc d'une manière précise et enferme la personne autorisée dans un cercle fort étroit.

b) Il pourra être interdit que l'énergie soit employée par certaines catégories d'industries;

c) Le personnel, le matériel, les assureurs devront autant que possible être norvégiens,

d) Enfin une redevance d'une couronne un quart (1)

(1) Cela fait trois francs quinze centimes par cheval.

au maximum par cheval de force au-delà de 500 chevaux pourra être imposée par la concession.

D'ailleurs cette redevance ne sera pas appliquée si l'énergie provient des chutes d'eau concédées en conformité de l'article 2 de la présente loi.

Ici encore *les citoyens norvégiens* perdent l'avantage que leur faisait l'article 1^{er} de la loi, en les dispensant de l'autorisation royale et par suite de la concession.

La loi norvégienne a donc su tirer tout le parti possible d'une situation qui se présentait remplie d'analogies avec celle existante dans des pays comme le nôtre; elle a su de plus éviter à l'Etat une expropriation ou un rachat onéreux par des dispositions fort habiles.

Les articles 22, 23, 24 et 25 de la loi de 1909 prévoient le cas d'installations antérieures à la nouvelle loi. Les installations devront se conformer dans un certain délai aux dispositions énoncées dans la présente loi. En plus de ces articles fort importants, nous en aurons quelques autres à relever dans le chapitre V (Dispositions générales), qui intéressent particulièrement notre sujet.

D'abord, l'art. 15, qui prescrit certaines formalités pour la demande de concession. Entre autres, que le conseil de direction d'une société demanderesse fasse une déclaration attestant qu'il n'existe aucune convention dans le but de céder la vérité touchant la direction de la société.

L'article 16 institue une commission, dite « des cours d'eau », appelée à donner son avis sur toutes les demandes de concessions prévues aux chapitres I et IV. Elle

doit aussi donner son avis sur toutes les questions touchant aux cours d'eau que lui soumettra le ministre compétent.

Elle est composée de cinq membres, le directeur des cours d'eau et quatre personnes nommées par le Roi.

A signaler enfin l'article 30.

Quand une concession fera retour à l'Etat, une partie des installations ou de leur valeur sera attribuée aux communes sur le territoire desquelles coulent les eaux captées, ou aux communes qui, en raison du voisinage des installations en récoltent un avantage direct. Cette part ne pourra jamais être supérieure au tiers de la valeur des installations. C'est le Storting (Chambre des députés) qui fixera la part, fera la répartition et pourra instituer au profit des communes un fonds alimenté par les ressources provenant de la valeur des installations, ou attribuer aux communes une part des bénéfices produits par ces installations.

Cette loi qui organise la nationalisation des chutes d'eau (et des mines), en Norvège, a eu un grand retentissement, car elle marquait le triomphe de l'idée étatique dans un pays réputé pour la sagesse de ses lois et de ses coutumes, dans un pays très instruit et très avancé au point de vue civilisation, et elle pourrait servir d'exemple à bien des nations qui se piquent d'être parvenues au summum de leur développement.

Mais n'oublions pas cependant que toute loi n'est pas apte à être transportée d'un pays dans un autre, chaque législation nationale ayant pour fondement les mœurs et les habitudes de ses habitants, éléments qui varient sensiblement quand on passe une frontière.

VI. — ETATS-UNIS

Les Etats-Unis forment une vaste réunion de petits Etats (48 Etats, 1 district et 3 territoires) gouvernés par un pouvoir central, mais possédant chacun une très large autonomie. Les législations d'Etat sont extrêmement différentes les unes des autres, même au point de vue civil. Peuplés par des émigrants de races européennes, ils ont fait prédominer souvent les principes de l'ancien continent.

Il est donc matériellement impossible de vouloir donner ici même un exposé succinct des lois de chaque Etat. Quant à la loi fédérale, elle possède peu de pouvoir en ce qui concerne les cours d'eau.

L'article premier, section 8, de la Constitution ne prévoit pour le Gouvernement fédéral que la faculté de réglementer les cours d'eau dans l'intérêt de la navigation, et pour ce but exclusif.

On admet que les Etats ont reçu délégation pour réglementer le reste de la matière. Cependant cette opinion commence à être discutée.

L'action du pouvoir central ne peut s'exercer quant à présent que de deux manières :

a) Sur les cours d'eau navigables sur lesquels il a une certaine compétence;

b) Lorsque le Gouvernement fédéral est propriétaire; mais alors il ne possède que les droits que pourrait avoir n'importe quel citoyen.

Jusqu'ici, la réglementation de l'eau a été faite surtout en vue de l'irrigation; les Etats-Unis étant très favorisés sous le rapport du combustible (mines, pétrole), on commence depuis peu à utiliser la puissance hydraulique.

Avant le 23 juin 1910, il fallait, pour établir un barrage sur un cours d'eau navigable, une autorisation spéciale du congrès.

Le 23 juin 1910, fut adopté un règlement général pour la création de barrages; un décret du Congrès suffira, rendu sur le rapport du ministre de l'Intérieur pour les territoires publics non réservés, sur celui du ministre de l'Agriculture quand il s'agira de forêts nationales.

La question ne semble pas très avancée de l'autre côté de l'Atlantique et les Américains commencent seulement à s'en préoccuper.

M. Marshall o. Leighton, hydrographe en chef à l'Office géologique des Etats-Unis, a publié, en 1910, une petite brochure (1) qui contient des vues fort intéressantes sur la manière dont on envisage le problème hydraulique dans ce pays.

(1) En collaboration avec M. Tavernier (Gouvernement printing office, 1910).

« Les Américains, nous dit-il, dans son avant-propos, sont en face du même problème de la puissance hydraulique, et, excepté dans un petit nombre de localités, ils n'ont commencé nulle part à envisager une solution sérieuse de la question.

« Le problème a grandi dans ces dix dernières années et peu y ont fait attention. Si le pays avait prévu ce qui est arrivé, il serait facile de le traiter. Dans ces dernières années, le résultat aurait pu être obtenu aisément, et, maintenant, les controverses commencent à s'élever. Le résultat final n'est pas en question, mais dans la discussion qui va se produire, il sera sage d'observer la nature et l'ensemble des mesures adoptées par les nations de l'ancien continent et de profiter de tout ce qui peut être utile dans leurs méthodes et dans leurs lois. »

M. Leighton envisage ensuite ce que deviendra la force hydraulique, et ses vues ont une singulière pénétration.

« La menace pour l'avenir ne se manifeste pas tant dans la probabilité de combinaisons d'affaires financières et de consortium que dans la possibilité de voir maltraiter d'une façon illégale l'intérêt public. Pour si éventuelle que soit cette menace, la législation ne doit pas moins s'en préoccuper. »

Il aperçoit avec netteté la forme future que prendra l'utilisation du courant hydraulique. Ce sera forcément un monopole (monopoly) (1).

(1) « La puissance hydraulique est un monopole naturel, et ce, en raison des lois naturelles sur les cours des rivières. »

« Autrefois la puissance hydraulique ne pouvait être utilisée que sur place, mais maintenant il n'en est plus de même, et, comme la distribution de force s'étend sur une grande superficie, il y a constitution d'un véritable marché. La demande d'une région sera donc un bloc entier. Et on devra chercher l'énergie à des endroits différents, de manière à pouvoir toujours satisfaire la consommation.

Il faut donc une Administration commune, de telle sorte qu'à tout moment l'énergie puisse être envoyée d'un côté ou de l'autre pour aller au-devant des demandes de chaque heure. »

Il est fort intéressant de noter que les Américains se sont fort bien rendu compte du véritable caractère de l'industrie hydro-électrique : elle doit fatalement tourner au monopole de fait ou d'Etat. C'est dans sa nature, et, comme dit M. Leighton, « on ne peut changer les lois naturelles. »

Etant donné ces prémices, la conclusion de notre auteur est facile à deviner. Pour lui, « la législation devra intervenir pour que le consommateur paie un prix raisonnable par rapport à la valeur de l'énergie fournie. »

Nous pouvons donc dire que les Américains ont conscience de la valeur sociale d'une telle richesse.

M. Roosevelt, alors qu'il était président de la République, s'est opposé par deux fois au vote de projets de loi accordant toute franchise pour la construction des barrages, et a déclaré qu'il n'accepterait aucun projet où « il n'y aurait pas une taxe qui, quoique minime, et de principe, au début, pourrait dans l'avenir varier dans le but de garantir l'intérêt public. »

Cette opinion de l'éminent homme d'Etat a naturellement été combattue, d'autant plus qu'aux Etats-Unis la question se complique d'une autre difficulté : qui réglementera les cours d'eau, le Gouvernement fédéral ou les Etats ?

On se méfie, et non sans quelque raison, des Etats locaux, qui n'ont pas toute l'indépendance nécessaire pour faire de sages lois.

Le président Taft, dans un message du 14 janvier 1910, insiste sur la nécessité de conserver les richesses nationales et constate l'existence de cette controverse.

Il faut reconnaître pourtant que certains Etats se sont montrés assez perspicaces, entre autres l'Orégon, dans une loi du 22 mai 1909, dont voici les principales dispositions :

ARTICLE PREMIER. — Toutes les eaux, même les sources, sont publiques.

ART. II. — Toute personne qui voudra faire une dérivation devra en obtenir l'autorisation. Et une taxe variant de 25 cents à 2 dollars par cheval de force sera perçue. L'autorisation est subordonnée au paiement de ladite taxe dont sont exonérées les communes.

ART. III. — Ladite autorisation ne sera valable que pour une période de 40 ans. Elle pourra être renouvelée si la redevance a été payée intégralement.

L'Etat de Californie a, lui aussi, légiféré. La loi du 8 avril 1911 (lois de Californie 1911, chapitre 406) prévoit le contrôle du Gouvernement sur le développement de l'industrie hydro-électrique.

Tout un mouvement se dessine donc, et dans un sens profondément étatiste.

Nous ne saurions mieux conclure qu'en rapportant les propres termes de M. Leighton :

« Dans le vieux monde, on a décidé que ce serait une fonction du Gouvernement de déclarer l'utilité publique des forces hydrauliques et de les placer sous des lois appropriées, en donnant comme raison que le public a un intérêt dominant au développement de l'industrie hydro-électrique.

« Personne ne peut sûrement prédire la forme finale des lois que les Etats-Unis devront établir dans ce but. C'est seulement plus tard que l'on pourra déterminer si le Gouvernement aura la propriété et le contrôle de ces puissances hydrauliques, ou bien si ce seront les Etats.

« Pour le moment, la forme de Gouvernement suffit, mais les pays européens ont trouvé nécessaire de faire de la houille blanche une question nationale.

« L'auteur est impressionné par ce fait que c'est la nécessité et non pas les précédents légaux qui ont orienté la législation : on peut à peine comprendre que lorsque la nécessité arrive, cette idée est immédiatement acceptée.

« La reconnaissance du fait accompli se fera beaucoup plus tard, après que la nation aura une claire vision au travers des précédents légaux. La grande difficulté ne sera pas de réglementer le développement de la puissance hydraulique, mais de convaincre les gens qu'une telle réglementation est nécessaire quand même elle ferait un changement dans nos lois et dans notre manière de penser. »

TROISIÈME PARTIE

Les solutions françaises du problème

SECTION I

LA JURISPRUDENCE

Nous avons étudié la théorie dans notre première partie ; dans la seconde, nous avons jeté un coup d'œil sur quelques législations étrangères qui nous ont permis de voir l'effort fait à l'étranger pour arriver à un résultat. Il nous reste maintenant à examiner comment la question a été comprise en France et comment on a envisagé une solution pratique.

Au point de vue législatif, nous en sommes encore à attendre un texte de loi ; bien que de nombreux projets aient été présentés, aucun d'eux n'a encore abouti définitivement.

Malgré l'absence de texte positif, le développement de la houille blanche a suivi une marche rapide et le chiffre des usines qui se sont créées sur notre territoire est loin d'être négligeable.

De puissantes sociétés ont déjà commencé à se partager les chutes d'eau et couvrent de leurs réseaux de distribution toute une région française, la région montagneuse.

De grandes villes, Lyon, Marseille, Toulon, Nice, Grenoble, Bordeaux, Toulouse, pour n'en citer que quelques-unes, reçoivent déjà la majeure partie de leur électricité d'usines hydro-électriques.

Toutes ces usines, il est vrai, n'ont pas le même statut; les unes ont été établies sur des cours d'eau navigables, telle l'usine de Jonage, près de Lyon.

Ici, c'est une loi spéciale qui en a autorisé la construction, et une concession de 99 ans a été consentie à la Société des Forces motrices du Rhône pour l'exploiter.

Mais beaucoup d'autres ont été établies sur des cours d'eau non navigables ni flottables. C'est le cas, par exemple, de la majeure partie des usines de la Société de l'Energie électrique du Littoral Méditerranéen, qui dessert toute la côte entre Marseille et la frontière italienne.

Dans les Alpes, les grandes usines ont aussi la même origine.

Dans bien des cas, leur construction n'a pas présenté de grandes difficultés au point de vue juridique, mais nous trouverons cependant des arrêts et des jugements qui ont dû intervenir pour certaines d'entre elles.

Nous étudierons la jurisprudence en nous bornant à l'examen de deux points.

1° La propriété des cours d'eau non navigables ni flottables ;

2° L'extension des droits d'usage de l'art. 644 à l'industrie ;

1° *Propriété des cours d'eau non navigables
ni flottables*

Avant la Révolution, les cours d'eau étaient la propriété du seigneur haut-justicier. Ils pouvaient même être celle du seigneur de fief.

Le pouvoir royal n'avait fait rentrer dans le domaine public que les cours d'eau navigables (ordonnance d'avril 1669, titre XXVII, art. 41). Il avait préféré laisser la juridiction des petits cours d'eau à l'autorité locale mieux apte à en réglementer l'usage.

La Révolution vint balayer les institutions féodales et abolir tous les droits des seigneurs sur les rivières qui étaient autrefois de leur juridiction.

On ne songea pas alors à remplacer cette autorité déchue par une nouvelle.

Les cours d'eau non navigables devinrent donc une « res communis ».

Et l'on ne fit aucune distinction entre le lit et l'eau.

L'arrêt de la Cour de Cassation de 10 juin 1846 (D. P. 1846-1-177) a formulé en termes très nets cette manière de voir.

Et voici les attendus les plus importants pour notre sujet :

« Attendu qu'un cours d'eau se compose essentiellement et de ses eaux et du lit sur lequel elles s'écoulent : que les eaux et leur lit forment... une seule et même nature de biens, et doivent être régis par des dispositions identiques ;

« Attendu que ces droits d'usage (ceux de l'art. 644 spécifiés et limités) sont exclusifs du droit à la propriété des cours d'eau.

« Attendu que les cours d'eau non navigables ni flottables n'appartenant pas aux propriétaires riverains... rentrent dans la classe des choses qui aux termes de l'art. 714 du Code civil n'appartiennent à personne, dont l'usage est commun à tous, et dont la jouissance est réglée par les lois de police ».

Cet arrêt marque une date importante, car la Cour de Cassation prenait position entre quatre théories différentes et devait s'y maintenir jusqu'à la loi de 1898.

Jusque-là, elle s'était montrée flottante ; un arrêt du 21 février 1810 reconnaît la propriété des riverains (à rapprocher un arrêt de la Cour d'Amiens du 24 janvier 1843 D. P. 1846-1-177).

D'un autre côté, en 1833 (arrêt du 14 février 1833, D. P. 33-1-138), elle déclara que la pente du cours d'eau est « res nullius ».

Mais à partir de 1846, la jurisprudence se conforma à l'arrêt de la Cour de Cassation.

Si nous jetons un coup d'œil sur les arrêts du Conseil d'Etat nous y voyons la même théorie.

L'arrêt du 18 avril 1866 (D. P. 69-3-63), qui considère « que la pente du cours d'eau n'est pas susceptible de

propriété privée », est le plus connu, mais il y en eut bien d'autres dans le même sens (1).

Cette jurisprudence ne satisfait évidemment pas tout le monde, et déjà la théorie que reprendra la loi de 1898 était soutenue avec éclat par Duranton. Cependant on pouvait penser qu'après 50 ans d'application, ce principe jurisprudentiel recevrait la consécration de la loi.

La plupart des auteurs (Aubry et Rau, Demolombe, Ducrocq, Laferrière entre autres) y avaient adhéré, et l'on ne croyait pas qu'un meilleur système pût être improvisé.

Mais la loi du 8 avril 1898 vint bouleverser tout cela.

Elle reprend la théorie de Duranton et donne au riverain le lit des cours d'eau non navigables ni flottables..

C'était contraire à tous les principes admis jusqu'alors et depuis 1846 par la jurisprudence qui, classant le lit et les eaux dans les « res communes », avait eu soin de ne pas distinguer entre le lit et les eaux et avait proclamé maintes fois l'indivisibilité de ces deux éléments du cours d'eau.

C'était là bien raisonner, et elle se trouva un peu embarrassée quand le législateur eut à son tour décidé que le lit constituait une propriété privée.

(1) Arrêts du Conseil d'Etat des :

13 août 1851 (D. P. 52.3.2).

28 mai 1852 (D. P. 52.3.41).

15 mai 1858 (D. P. 59.3.11).

Comment conserver l'ancienne théorie de l'indivisibilité du lit et des eaux en face de cette nouvelle conception ?

On ne pouvait rationnellement étendre la propriété du riverain à l'eau elle-même. C'eût été de la pure folie, et nos magistrats eurent la conscience de ne pas tomber dans cette erreur.

On fut obligé de bâtir une théorie nouvelle et on sépara ces deux choses qui semblent pourtant ne pouvoir l'être : on fit du lit une propriété privée selon la loi de 1898 et on conserva à l'eau un caractère de « res nullius » (Tribunaux de paix : Cormeilles, 1^{er} septembre 1889, D. P. 1900-2-349, et Grenoble, 31 octobre 1899, D. P. 1900-2-350).

Cette théorie a conduit à des solutions tout au moins étranges.

En voici une que nous trouvons dans un arrêt de la Cour de Paris en date du 26 juillet 1901 (D. P. 1902-2-201).

Il s'agissait de la faculté pour un riverain d'aller en bateau sur une rivière non navigable (ironie des classifications administratives !), on reconnut au riverain le droit d'aller en bateau sur l'eau, puisque celle-ci était « res nullius » et d'un usage commun. Mais on spécifia qu'au cas d'assèchement de la rivière le riverain ne pourrait plus passer sur le lit asséché, car celui-ci était propriété privée.

Il faut citer un jugement du Tribunal d'Auch qui, à la même époque (4 juin 1901), ne reconnut pas au riverain le droit de circuler en bateau sur une rivière non navigable (D. P. 1902-2-201).

Dans une intéressante note sur ces deux espèces, M. Claro, avocat à Paris, a d'ailleurs montré que la raison semblait se trouver du côté des juges parisiens.

M. Claro s'attache à démontrer que la loi de 1898 n'a voulu parler que du lit des cours d'eau et que l'on doit s'en tenir aux anciens principes en vigueur relativement à l'eau elle-même. Il s'appuie sur les jugements des tribunaux de paix de Cormeilles et Grenoble cités plus haut, et sur l'autorité de MM. Aubry et Rau (Cours de Droit civil, 5^e édition, tome 3, § 246, page 77), et sur les publications Dalloz (Nouveau Code civil annoté, art. 644, n° 29 et article 713, n° 10, Code des lois administratives annotées, tome 5, I, V^o, n° 3873-3 à 3873-5°).

Voilà donc la conclusion admise par la jurisprudence en ce qui concerne la propriété du cours d'eau non navigable.

2° *Extension des droits d'usage de l'art. 644 à l'industrie*

Si, sur les premiers points, les juges ont suivi la loi dans son évolution, ici, au contraire, nous allons assister à une véritable création de droit prétorien.

Nous avons vu que l'art. 644 du Code civil ne parlait de droits d'usage qu'en faveur de l'irrigation et de l'agriculture.

L'article 645, qui a trait aux règlements d'eaux, s'exprime ainsi : « Les tribunaux, en prononçant, doivent concilier l'intérêt de l'agriculture avec le respect dû à la propriété » ; il est muet sur les droits de l'industrie.

Avant 1898 et la loi du 9 avril, c'étaient là les seuls textes qui réglementaient la matière.

La loi de 1898, elle, a parlé de l'industrie en son article 9 à propos des règlements généraux des eaux.

« Des décrets fixent le régime général de ces cours d'eau de manière à concilier les intérêts de l'agriculture et de l'industrie avec le respect dû à la propriété. »

Remarquons seulement que cet article a trait à une fonction de l'Administration et non pas des tribunaux judiciaires auxquels il ne s'applique pas.

Nous pouvons donc en conclure que c'est là vraiment une création de la jurisprudence.

Un arrêt de Grenoble du 7 août 1901 (D. P. 1902.2. 225) contient cet attendu explicite :

« Attendu qu'il est hors de doute... que les droits attribués aux riverains par l'art. 644 s'étendent à tous leurs besoins tant industriels qu'agricoles. »

Il s'agissait d'une instance formée par les riverains du torrent de la Vorz contre un industriel, M. Bergès, le parrain de la houille blanche.

M. Pillet, dans une conférence prononcée au Congrès de la Houille blanche en 1902, s'est exprimé ainsi :

« Jusqu'à quel point s'étend ce droit d'usage (celui du riverain) et parmi les utilisations possibles de l'eau d'un ruisseau, quelles sont celles qu'il ne comprend pas, voilà la question qui doit nous occuper ici. La jurisprudence va nous en fournir la solution. »

C'est, en effet, dans les arrêts et les jugements que l'on trouvera l'affirmation de ce droit des riverains.

(1) Autrefois, c'était en vertu du décret du 25 mars 1852, tableau D. n° 3.

Il semble cependant qu'on ait découvert dans la jurisprudence une chose qu'elle n'a jamais eu l'intention de dire.

Ne perdons pas de vue la mission qui va incomber au pouvoir judiciaire.

Elle est contenue tout entière dans l'art. 645 du Code civil.

« S'il s'élève une contestation entre les propriétaires auxquels ces eaux peuvent être utiles, les tribunaux, en prononçant, doivent concilier l'intérêt de l'agriculture avec le respect dû à la propriété; et, dans tous les cas, les règlements particuliers et locaux sur le cours et l'usage des eaux doivent être observés. »

Le juge doit donc trancher les différends entre riverains; donc, affirmera-t-on, il va trancher leurs droits ! Il semble bien plutôt que le rôle du magistrat va se borner à ceci : empêcher les riverains de se nuire les uns aux autres.

Et n'oublions pas qu'il va se rencontrer parmi les réclamants un pétitionnaire que la loi n'a pas prévu, l'industriel.

Ce dernier aura postulé de l'Administration l'autorisation prévue par l'art. 41 de la loi de 1898. Il aura ainsi un titre.

C'est donc en vertu d'un titre administratif et non pas civil que l'usinier va venir au partage de l'eau.

Et si on a assimilé ce droit d'usage à ceux résultant de l'art. 644, c'est par analogie, mais non pas à cause d'une communauté de nature juridique.

Ce qui permet au tribunal de reconnaître un droit

à l'industriel, c'est donc l'autorisation obtenue par ce dernier de l'Administration, et s'il n'en était pas muni, il ne pourrait évidemment pas invoquer l'article 645 pour introduire une action devant les tribunaux.

Le juge a donc commis une erreur en généralisant et en mettant sur le même plan deux sortes de droits qui n'ont pas la même origine.

Il était d'ailleurs un peu forcé d'en venir là. La loi manquant de netteté, ou plutôt étant trop nette, elle l'aurait conduit à préférer à un industriel un agriculteur, alors que le premier représente souvent des intérêts beaucoup plus grands que le second.

C'est ce qui a amené les tribunaux à s'élever contre les prétentions des barreaux de chutes et à trancher en faveur de l'industrie (arrêt Grenoble, 7 août 1901, et même Cour, 30 décembre 1902; Cassation, 24 juillet 1901, D. 1901.1.164).

Mais il nous semble exagéré de dire que la jurisprudence ait pu fixer la limite des droits d'usage des riverains. En effet, le juge ne peut pas se substituer au législateur et faire naître un droit là où il n'a jamais existé.

Quant à l'assimilation du droit d'usage des industriels à un droit issu de l'art. 644, il ne faut pas non plus se leurrer. Les tribunaux étant forcés de donner raison à l'un ou à l'autre, ont préféré l'industriel comme représentant plus d'intérêts.

C'était donc une simple solution provisoire, en attendant qu'un texte législatif vînt trancher la question, et nous en arrivons maintenant aux essais de solution définitive avec les projets de loi français.

SECTION II

LES PROJETS DE LOI

CHAPITRE PREMIER

GÉNÉRALITES

C'est le 3 mars 1898 que le Parlement fut saisi pour la première fois d'une proposition de loi déposée par M. Jouart, député.

Voici 14 ans que la question est pendante, et depuis cette époque de nombreux projets ont vu le jour; ils se rattachent les uns et les autres aux doctrines variées que nous avons exposées dans notre première partie.

Tous ces projets et propositions ont été longuement étudiés déjà et soumis à un examen critique des plus serrés auxquels la plupart n'ont pu résister.

Malgré cela, il est impossible pour nous de négliger ces sources précieuses d'enseignement.

Cette étude peut être faite de deux manières : soit que l'on prenne chacun des textes suivant leur date, soit qu'on les groupe en catégories distinctes suivant leurs affinités.

Les deux méthodes ont chacune leurs avantages particuliers.

Aussi, voulant les faire ressortir avant d'aborder l'examen de chacun des projets, nous les présenterons, d'abord par catégories, ensuite suivant l'ordre chronologique.

L'ensemble des projets se détache fort nettement en trois groupes suivant les tendances libérales ou civilistes, en premier lieu : étatistes ensuite, et enfin transactionnelles.

Dans un premier, nous trouverons la thèse civiliste et ses principes.

- a) Prééminence des droits des riverains.
- b) Liberté pour l'industrie.
- c) Ingérence minima de l'Etat.

Nous classerons dans cette première division les systèmes de MM. Michoud et Pinat (licitation judiciaire); Hauriou et Ader (licitation administrative); M. Coignet (Act Torrens); M. Primat (Déclaration):

A la base de tous, nous trouverons le but que l'on poursuit, constituer la chute en se servant des droits civils et, une fois créée, en faire un objet de propriété complète.

Les moyens pour y parvenir peuvent différer, le résultat est toujours le même. La chute, une fois créée, devient un objet de propriété privée.

L'Etat n'a pas besoin d'intervenir, et n'intervenant pas, on veut aussi lui retirer le droit de contrôle.

Si ce premier groupe présente une certaine homogénéité quant au résultat qu'il poursuit, il n'en est pas de même du second.

Dans le deuxième groupe, nous faisons rentrer les projets à tendances étatistes.

C'est là à peu près le caractère commun unique, car chacun s'écarte ensuite du point de départ suivant le degré de droits qu'il accorde à l'Etat.

Aussi pour en donner une idée : un des projets, celui présenté par MM. Baudin et Dupuy, crée pour les usines des concessions analogues à celles de travaux publics et qui doivent par conséquent faire retour à l'Etat ; la proposition de M. Guillaïn, au contraire, en fait des immeubles semblables aux mines et appartenant en toute propriété aux concessionnaires.

Un autre caractère commun cependant, c'est que de chaque côté on supprime le critérium de la navigabilité en établissant une réglementation pour les deux catégories.

C'est ce qui constituera une des différences essentielles avec la troisième catégorie de projets.

Ceux-là, au contraire, maintiennent cette vieille réglementation, et les projets se divisent alors en deux séries : d'un côté, législation des cours d'eau non navigables ni flottables : ce sera le projet Mougeot, repris peu après par M. Ruau, de l'autre, on s'occupera des rivières du domaine public ; nous aurons alors les projets Caillaux-Barthou (1908), amendé ensuite par la Com-

mission du Sénat (1910, et le projet Dumont (1911), qui paraît être mort-né.

Si la méthode synthétique nous fait voir les idées directrices sous un aspect plus cohérent, en nous montrant mieux la parenté qui relie les différents projets entre eux, la méthode chronologique nous permettra de suivre l'évolution profonde qui s'est manifestée dans l'esprit de ceux qui se sont occupés de la question si complexe de la houille blanche.

La première proposition fut présentée le 3 mars 1898 par M. Jouart. Elle était empreinte du plus profond étatisme et reproduisait presque textuellement la législation italienne de 1884.

Survint la loi du 8 avril 1898; M. Jouart déposa une nouvelle proposition le 13 juillet de la même année, projet bien moins dangereux pour les industriels.

En 1900, le Gouvernement, lui aussi, déposa un projet à tendances nettement marquées d'étatisme.

Cette première manifestation de l'activité légiférante fut fort mal accueillie dans le monde industriel, qui y voyait une menace directe contre ses prérogatives.

C'est ce qui amena, en 1902, la réunion d'un congrès à Grenoble. Ce congrès de la houille blanche, composé en majeure partie d'industriels, va essayer de faire pièce aux projets étatistes, et nous y voyons discuter trois théories différentes qui réunissent des approbations proportionnées à leur caractère libéral.

a) La thèse gouvernementale et étatiste, qui n'obtient aucune adhésion, et pour cause, est fortement attaquée (discours de M. Neyret).

b) La Commission à qui l'on avait renvoyé les propositions Jouart et le projet du Gouvernement avait chargé M. Guillaïn d'élaborer un projet. Celui-ci, qui constitua la première proposition Guillaïn, est déjà beaucoup plus favorable aux usiniers et, par suite, reçoit quelques adhésions.

c) Enfin, les projets nettement opposés à l'ingérence de l'Etat (licitation judiciaire et administrative, Déclaration) sont considérés par les congressistes comme les seuls acceptables.

C'est le beau moment de la lutte, on se dispute ferme et nous trouvons là le plus instructif ensemble de discussions.

Nous allons voir ensuite la thèse industrielle faire petit à petit son chemin et se développer.

En 1903, nouvelle proposition de M. Guillaïn, qui fait la part plus belle aux usiniers, et projet Coignet (Act Torrens).

Contre M. Guillaïn vient s'élever la voix de M. Baudin, à qui se joint M. Millerand. Ils reprennent le projet du Gouvernement de 1900.

En 1904, c'est avec M. Mougeot, ministre de l'agriculture, que nous saluons la première apparition de la quatrième thèse, celle des transactions. Elle était née des travaux d'une Commission nommée en 1903 par ce ministre.

Une Commission parlementaire étudia alors les trois propositions, Millerand-Baudin, 2^e Guillaïn et celle de M. Mougeot. M. Fernand David conclut, le 12 février 1906, à l'adoption sans modifications de détail du projet Mougeot.

Le projet devint caduc à la fin de la législature de 1902-1906. Il n'avait même pas pu venir en discussion.

M. Ruau, successeur de M. Mougeot, le reprit quatre mois après, le 2 juin 1906, et ce nouveau projet fit retour à la Commission, qui avait été saisie également de la proposition Baudin-Millerand.

Une entente intervint et le texte de M. Mougeot fut rapporté par M. Lebrun, en 1908.

Les projets Mougeot-Ruau ne traitaient que des cours d'eau non navigables ni flottables.

La transaction intervenue entre MM. Baudin et Millerand et la Commission avait porté sur la mise à l'écart du régime des cours d'eau navigables et flottables.

Ce furent MM. Caillaux et Barthou, ministres des finances et des travaux publics, qui s'occupèrent de cette question et soumirent à la Chambre, le 8 juillet 1908, un projet de loi concernant les cours d'eau du domaine public.

Ils s'étaient d'ailleurs largement inspirés du texte de MM. Baudin-Millerand.

Ce projet franchit sans débats les portes de la Chambre grâce au rapport de M. Baudin (16 juillet 1909) et parvint au Sénat.

La Haute Assemblée, après l'avoir un peu modifié, l'adopta en première délibération le 22 novembre 1910 sur le rapport de M. Savary, du 11 février de la même année.

Mais en avril 1911, M. Dumont, alors ministre des travaux publics, présenta un contre-projet à la Commission.

Ce contre-projet fut d'ailleurs repoussé par celle-ci, qui s'en tint à son texte (octobre 1911).

La question en est donc là :

Pour les cours d'eau non flottables ni navigables, un projet est en suspens depuis 1908 à la Chambre.

Pour les autres cours d'eau, un projet est adopté par la Chambre et presque par le Sénat.

Dans cette rapide revue, nous apercevons les fluctuations qu'ont subies nos parlementaires. Nous les voyons d'abord favorables à l'idée de la concession temporaire pure et simple; puis c'est la concession perpétuelle qui leur semble être le plus applicable, enfin ils se résoudront au système hybride de la Commission de 1903.

Il apparaît d'ailleurs que la houille blanche n'a pas été l'objet de grands débats devant nos Assemblées.

En 1906, on a paré au plus pressé en votant la loi sur les distributions d'énergie électrique, loi qui, tout en favorisant cette branche industrielle, a eu pour but principal d'enrayer le monopole.

Mais on ne voit pas nos élus se préoccuper de régler la situation.

Une seule intervention se manifeste, et il faut reconnaître que le patriotisme s'est réfugié là où on l'aurait le moins cru. Ce seront les socialistes unifiés, MM. Jaurès et Carlier, en particulier, qui essayeront de défendre la richesse collective (discours 1909-1910).

Après ce rapide aperçu, nous reprendrons dans des chapitres distincts l'étude des projets de loi.

Ayant pour but surtout l'examen de la situation faite

à l'intérêt général, nous préférons la méthode synthétique, qui nous permettra de mieux dégager les idées renfermées dans chacun des textes, en réunissant ceux-ci dans des groupes distincts.

Nous diviserons cette partie en trois chapitres :

I. — Les projets civilistes ;

II. — Les projets à tendances étatistes ;

III. — Les projets transactionnels.

CHAPITRE II

LES PROJETS CIVILISTES

Ils sont au nombre de quatre :

- a)* Projet Michoud-Pinat.
- b)* Projet Hauriou-Ader.
- c)* Projet Primat.
- d)* Projet Coignet.

Les deux premiers sont étroitement parents; ceux de MM. Primat et Coignet font intervenir des principes tout différents.

§ 1. — *Le Projet Michoud-Pinat*

C'est certainement celui des quatre projets civilistes qui a eu la plus grande faveur.

M. Michoud, professeur à la Faculté de Droit de Grenoble, se trouvait bien placé pour discuter sur la houille blanche et sa proposition eut la première place au congrès de 1902.

Il faut reconnaître qu'elle est très séduisante pour le parti industriel, si nous nous en rapportons au jugement d'un adversaire, M. Berthélemy.

« Alors un troisième système s'est fait jour. Véritablement dégagé des inconvénients que l'on reproche aux deux autres (systèmes du Gouvernement de 1900 et Guilain), il écarte toutes les objections que soulèvent les concessions : il applique, aussi largement que possible, à l'exploitation des chutes d'eau le régime de la propriété. Il n'y est plus question de concession; il ne comporte plus qu'un minimum d'intervention administrative, celle qui ne peut pas être évitée, parce qu'elle n'est guère de la part de l'Administration que l'exercice de sa fonction de police ».

Le voilà donc, le régime rêvé par les usiniers : maximum d'avantages, minimum d'ennuis. Et M. Michoud avait eu soin d'y glisser aussi une petite concession à l'intérêt général. Dans son chapitre III, il prévoyait les usines d'utilité publique.

Malgré tout, le système resta dans le domaine de l'irréalisé et si on le cite maintenant, c'est à titre de curiosité et parce que vraiment il possède un véritable caractère d'ingéniosité.

Le voici donc dans ses grandes lignes :

Il puise toute sa force dans l'art. 644 du Code civil dont, pour la circonstance, on étend la portée.

Ce texte reconnaît aux riverains un certain droit d'usage sur l'eau qui borde ou traverse leurs héritages, quand cette eau ne fait pas partie du domaine public.

M. Michoud, dans son article premier, complète le sens de l'art. 644 en disant que « le droit de se servir

de la chute d'eau déterminée par le niveau moyen d'entrée sur le fond et le niveau moyen de sortie », appartient à celui dont l'héritage est ainsi traversé.

Pour le cas où le fonds se trouve simplement en bordure, le même droit existera, mais indivis entre les deux riverains.

Voilà donc la base du système parfaitement stable et assurée sur un droit réel, le droit du riverain, que l'on reconnaît par conséquent.

M. Michoud s'est pourtant défendu d'avoir apporté là une innovation.

« Nous ne leur (aux riverains) attribuons aucun droit qu'ils n'aient déjà, paraît-il ».

Il part donc d'un postulat qu'il considère comme démontré, le droit du riverain à l'utilisation industrielle de la chute.

Il conservera, d'ailleurs, l'autorisation administrative prévue par la loi de 1898.

L'article 2 contient la seconde pièce du système et, au point de vue de l'auteur, la seule innovation apportée à la législation existante.

« ARTICLE 2. — Tout riverain peut demander que les droits appartenant aux riverains en vertu de l'article précédent, sur une section déterminée du cours d'eau comprenant la partie qui baigne son héritage, fassent l'objet d'une licitation ».

Ces deux articles renferment toute l'essence du projet, opinion déjà préconisée en 1888 par la Commission de la Chambre des députés qui étudia la loi de 1898, nous dira M. Michoud.

La fin du chapitre premier nous donne les règles de la procédure qui sera employée. Celle-ci a été inspirée par la procédure de la loi du 21 juillet 1856, relative aux étangs de la Bresse, combinée avec celle de la loi du 3 mai 1844 sur l'expropriation.

On peut la diviser en quatre phases.

A. Phase préparatoire et administrative.

Elle commence du jour du dépôt de la demande de licitation au Tribunal civil sous forme de requête. En même temps dépôt d'une copie de la requête doit être faite à la Préfecture (article 2, in fine).

De la date de chaque dépôt, part un délai de trois mois, réservé dans le premier cas pour les demandes des tiers qui réclament contre le sectionnement et qui en proposent un autre (article 3).

Dans le second cas, pour permettre à l'Administration de faire une enquête (article 4).

L'aboutissement de cette première période est un rapport administratif qui peut, soit admettre le sectionnement, soit s'y opposer.

Dans cette dernière hypothèse, le juge est dessaisi et l'Administration est tenue de provoquer une déclaration d'utilité publique ayant pour objet l'établissement d'une usine de cet ordre. Elle a, pour ce faire, un délai d'un an (article 5).

B. Déclaration de la licitation. Elle a lieu par un jugement qui l'ordonne en fixant le sectionnement en cause et en nommant un juge-commissaire et trois experts (art. 6).

C. Expertise (article 7).

Elle donne lieu à la production d'un rapport et d'un cahier des charges qui contient :

1° La désignation du cours d'eau et du sectionnement;

2° L'estimation et la mise à prix;

3° L'indication du cautionnement à verser par ceux qui doivent prendre part à l'adjudication;

4° L'indication des bases sur lesquelles le prix devra être réparti entre les co-riverains;

5° La mention que les frais de poursuite seront imputés et prélevés par privilège sur le prix de la vente.

D. Second jugement statuant sur le rapport, sur le cahier des charges et sur les demandes faites depuis le dépôt du rapport et fixant le jour de l'adjudication (article 8).

E. Adjudication (articles 9, 10 et 11).

Il faudra que la mise à prix soit couverte, et il ne peut y avoir aucune baisse (article 9).

L'article 10 assimile les effets de l'adjudication à ceux du jugement d'expropriation de la loi de 1841 (article 18 de cette loi).

L'article 11 règle la manière dont le prix doit être acquitté.

L'article 12 a trait à l'autorisation administrative qu'il est nécessaire de demander.

Enfin l'article 13 a pour objet le cas d'une nouvelle adjudication.

Nous avons, bien entendu, réduit notre exposé au strict minimum et indiqué les opérations principales, pour en montrer le mécanisme.

Nous n'insisterons pas davantage sur les chapitres II et III, qui ont trait : le premier aux droits et obligations de l'usiner vis-à-vis des tiers. C'est le tribunal civil qui est compétent pour juger les différends et régler les droits.

Le chapitre III prévoit la création d'usines d'utilité publique et autorise celles-ci à vendre leurs excédents d'énergie. Dans ce cas, c'est la procédure de la loi du 3 mai 1844 qui sera employée (1).

On a fait beaucoup de reproches au système de la licitation judiciaire et les critiques sont nombreuses.

Nous les diviserons en deux ordres différents : objections de principe; critiques du système.

A. — *Objections de principe*

Nous en formulerons trois :

1° Le système de M. Michoud s'appuie sur un point de départ trompeur : le droit des riverains.

M. Berthélemy, qui a exposé une critique excellente du projet dit « de Grenoble », le déclare explicitement :

« Je constate notamment que les riverains n'ont pas, dans l'état actuel de notre législation, la situation de co-propriétaires indivis de la force hydraulique.

« Au reste, on ne le conteste pas, puisque la solution proposée consiste précisément à leur attribuer législativement cette situation. »

(1) On trouvera le texte complet au Bulletin de la Société d'Etudes législatives, tome I, page 263.

M. Michoud ne le reconnaît pas et veut voir dans l'art. 644 du Code civil les droits étendus qu'il concède aux riverains (1).

Nous nous sommes suffisamment élevés contre cette manière de voir pour ne pas y revenir ici.

2° Un autre grief est celui d'avoir voulu créer une expropriation dans un but privé.

Il serait puéril de ne pas reconnaître les analogies existantes entre le projet et la loi de 1841.

Nous retrouvons ici les mêmes opérations que dans la procédure de la loi de 1841.

a) Déclaration de l'utilité *privée* par le rapport administratif qui conclut au défaut d'utilité *publique*.

b) Désignation des fonds à exproprier par le premier jugement du Tribunal civil.

c) Transfert de propriété par le même jugement qui ordonne la licitation.

d) Fixation du prix par un jury constitué par les enchérisseurs.

e) Mêmes effets accordés à l'adjudication et au jugement d'expropriation (l'article 18 de la loi de 1841 est reproduit textuellement par l'article 10 du projet).

Il serait difficile de trouver une ressemblance plus complète. D'ailleurs, voici les appréciations que M. Houette, rapporteur de ce projet, en donnait devant la société des agriculteurs de France :

(1) Les droits des riverains sont écrits dans l'art. 644 du Code civil, dira-t-il, en exposant son projet. (Bulletin Société Etudes législatives, tome I, page 215).

« Instituer une indivision là où il n'y a que des droits successifs et distincts, lier d'autorité des intérêts qui peuvent être opposés et soumettre l'ensemble au feu des enchères, c'est l'expropriation pour cause d'utilité privée, c'est l'éviction fatale du petit propriétaire par les soins et au profit du plus fort. »

En effet, surenchérir, c'est s'engager à exploiter, et il est bien douteux que le petit puisse prendre cet engagement; ce sera donc au plus gros que reviendra, sans difficulté, la chute.

3° Méconnaissance de l'intérêt public. Nous sommes amenés à nous demander quelle part on a faite ici à l'intérêt général.

Et nous devons nous apercevoir qu'elle manque singulièrement de générosité.

L'Etat aura le droit de s'opposer à une licitation, mais à un prix bien élevé. Il lui faudra construire une usine après avoir fait déclarer l'utilité publique.

Pourra-t-il quelque chose sur l'usine privée ? Rien, absolument rien. Il aura simplement à donner une autorisation comme dans la législation actuelle et ne sera pas plus armé, sinon moins, qu'auparavant.

Le jour où l'usine privée sera construite, il n'aura aucun avantage à attendre pour la fourniture des services publics et sera obligé de subir les tarifs de l'industriel, si ce dernier veut encore bien lui céder une part de son énergie.

On aura beau dire que l'intérêt public sera sauvegardé par la surlicitation. La réponse n'est pas satisfaisante, car quelle précarité cela imposerait au détenteur de l'usine ! et cela augmenterait notablement les frais.

Enfin, comment pourra-t-on organiser la bonne exploitation de la houille blanche si les usines se trouvent créées au petit bonheur des licitations ?

Comme le disait M. Berthélemy, en terminant sa critique : « En résumé, au lieu d'accepter des industriels un sacrifice immédiat en argent, pour l'acquisition des chutes, il est légitime de réclamer d'eux des conditions d'exploitation des chutes qui soient avantageuses au public ».

Nous ne saurions trop nous associer aux énergiques paroles du distingué professeur.

Ce qu'il faut chercher, c'est l'avantage du public et nous voyons avec regret que le projet Michoud a complètement omis cette recherche.

B. — *Critiques de détail*

Si nous avons ainsi scindé nos critiques, c'est que les premières s'appliqueront presque intégralement aux autres projets civilistes et que nous nous bornerons à y renvoyer.

Quant aux secondes, elles sont spéciales au projet qui nous occupe.

Elles ont d'ailleurs été maintes fois relevées et nous nous bornerons à les énumérer rapidement.

1° Part trop grande faite au pouvoir judiciaire dans une matière qui relève surtout du droit administratif.

2° Procédure trop compliquée, s'appliquant mal aux chutes de peu d'importance ;

3° Précarité résultant d'une nouvelle licitation englobant une usine déjà créée.

4° Spoliation du riverain, qui ne pourra surenchérir, n'étant pas disposé à exploiter ou ne le pouvant pas.

Cette discussion ne présente d'ailleurs qu'un intérêt rétrospectif, le projet dit « de Grenoble » ayant été abandonné, et sans aucun doute il ne reverra jamais les jours de triomphe du Congrès de 1902.

§2. — *Le projet Hauriou-Ader*

Alors que M. Michoud avait fait appel à la licitation pour résoudre la question, MM. Hauriou et Ader s'adressèrent à l'Association syndicale prévue déjà par la loi du 21 juin 1865 (modifiée par celle du 22 décembre 1888).

M. Hauriou avait été guidé par des principes analogues à ceux qui inspirèrent M. Michoud.

1° L'idée que la loi ne doit modifier la législation actuelle que pour ce qui est indispensable « la loi ne doit pas statuer ultra petita, dit-il ».

2° Les principes que doit poser la nouvelle loi « doivent s'amorcer sur des principes certains du droit antérieur, afin de ne pas lancer dans des aventures le développement social ».

3° « Ce n'est qu'à défaut de réussite de l'initiative des intéressés » que doit intervenir l'Etat. Nous apercevons ici très distinctement le concept de cet « Etat Sauveur » dont parlait M. Jaurès.

Les trois points que nous extrayons des déclarations de MM. Hauriou et Ader nous permettraient déjà de réfuter leur projet; mais il est intéressant d'en donner auparavant un aperçu général.

A vrai dire, il n'y pas eu réellement de projet, mais une déclaration en 11 articles qui devait, dans la pensée des auteurs, servir de base à une proposition de loi (1).

Pour la création des associations, le quorum requis est celui que prévoit l'art. 12 § 1 de la loi de 1865 (modifié par celle de 1888), c'est-à-dire la majorité des riverains représentant les $\frac{2}{3}$ de la superficie des rives, ou les $\frac{2}{3}$ des riverains représentant plus de la moitié des rives.

L'Association ainsi formée aura le droit, soit d'exploiter la chute, soit même de la vendre avant de l'avoir aménagée (article 1).

Si l'association ne se constitue pas, il pourra y avoir lieu à concession de la part de l'Etat. Dans ce cas pourtant il faudra que la concession de la chute soit liée à une distribution publique d'énergie (article 2).

La concession est alors temporaire et dans les formes de la concession des mines. Dans ce cas, le concessionnaire aura à indemniser les riverains et les tiers qui auront subi un préjudice.

M. Hauriou prévoit aussi la formation d'usines par le fait de la réunion aux mains d'une même personne des droits nécessaires pour la constitution de la chute.

Donc trois modes de création d'usines :

a) La réunion des droits nécessaires dans une même main. C'est le mode actuel;

(1) Voir le texte, Bulletin Société d'Etudes législatives, t. I; p. 448.

b) L'association syndicale qui a pour but de contraindre les riverains récalcitrants;

c) La concession par l'Etat quand les deux premiers moyens n'auront pas réussi.

Une disposition intéressante est celle concernant le prélèvement de 1/5^e que pourra faire l'Etat sur la force aménagée; c'est déjà une concession faite à l'intérêt public (article 6).

On accorderait à celui qui utiliserait la chute les droits de barrage et d'appui, moyennant indemnité, et cela sans faire de distinction entre les diverses origines d'usines (article 7).

Pour les contestations de toute nature à naître au sujet des indemnités de règlements d'eaux, c'est la compétence du Tribunal civil qui est préférée (articles 8, 9, 10, 11).

L'Etat conserve en outre le droit d'autorisation prévu par la loi de 1898.

Ce projet, quoiqu'il rencontre pas mal d'objections, est déjà plus favorable à l'Etat que le précédent, mais il a encore le tort de partir de prémices inexactes : les droits du riverain. Il assimile ce dernier à un propriétaire.

Il recouvre également sous une apparence administrative une expropriation pour cause d'utilité privée ; l'on ne peut autrement nommer la faculté donnée à une fraction même majoritaire de riverains d'imposer leur volonté à la minorité.

Enfin il néglige trop l'intérêt général, malgré l'article 5, car, comme son devancier, il laisse la part trop belle à l'accaparement et au trust.

A ces critiques générales on peut ajouter ceci :

a) qu'il est manifestement trop compliqué d'abord;
b) qu'il est d'une réalisation extrêmement difficile, car la constitution d'associations syndicales apparaît sous la forme d'un mythe.

c) Il n'assure pas une existence sûre à l'usine et une association syndicale nouvelle peut venir englober la première et la faire disparaître.

Nous pouvons donc laisser de côté ces deux frères jumeaux, les projets Michoud-Pinat et Hauriou-Ader, en reconnaissant là toute l'ingénieuse recherche qui a guidé leurs auteurs, mais si même on admettait les principes qui les ont fait concevoir, on serait forcé de les abandonner, leur réalisation étant presque impossible au point de vue pratique.

§ 3. — *La Déclaration (M. Primat)* *et l'Act Torrens (M. Coignet)*

Pour en avoir fini avec les systèmes civilistes, deux encore nous restent à passer en revue.

Originales, c'est la qualité essentielle de ces deux solutions, car elles n'ont jamais été discutées d'une manière approfondie.

Celle de M. Primat fut présentée au congrès de la houille blanche de 1902.

M. Primat crée un nouveau capital « fixe », la riveraineté, qui comprend « la propriété des diverses utilités que l'eau peut donner sans être altérée dans sa qualité, dans sa quantité ou dans la régularité de son débit et,

entre autres utilités, l'énergie produite entre le point où commence la propriété du riverain et celui où elle finit ».

Le capital n'étant pas taxé encore, vite M. Primat le taxe. « Je m'empresse de lui appliquer un impôt *ad valorem*, nous dit-il. Et répudiant pour ce faire l'acte des contrôleurs des contributions directes, qui sont certes bien intentionnés et très instruits, mais qui ne sont pourtant ni omniscients ni infaillibles, cette valeur, on la demande au plus intéressé, c'est-à-dire au propriétaire ».

Mais comme ce dernier aurait des tendances à abaisser l'évaluation pour ne pas être frappé trop fort par ce nouvel impôt, M. Primat nous offre un « système à la fois automatique et modérable comme les freins perfectionnés. »

On applique ici un principe analogue à celui employé dans la fixation des droits *ad valorem* en matière douanière. Le prix fixé par la propriété sera celui auquel on lui paiera son droit de riveraineté. Voilà pour l'automatisme ; quant à la modération, on l'obtiendra en augmentant ce prix d'un coefficient fixé par l'Etat.

En cas de concours, ce sera le plus offrant qui obtiendra les droits convoités.

Ce système présente donc une ingénieuse synthèse de l'impôt sur le capital et du droit de préemption.

Il prête d'ailleurs le flanc à de nombreuses critiques, dont la moindre serait celle que nous avons déjà faite maintes fois, la fausse attribution de droits non justifiés au riverain.

Le système de M. Coignet a été présenté par ce dernier dans un rapport à la Chambre de commerce de Lyon, le 22 janvier 1903.

M. Coignet, qui n'a pas donné à son idée la forme d'un projet, en indique les bases, et nous croyons que l'énoncé en sera plus clair en laissant la parole à l'auteur lui-même :

« On sait, dit-il, que le principe de l'Act Torrens, aujourd'hui appliqué à la législation foncière de toutes nos colonies, est le suivant : après certaines formalités de publicité et certains délais, le propriétaire d'un immeuble est mis en possession d'un titre définitif de propriété, et toutes les revendications qui peuvent se produire de la part des propriétaires évincés qui démontreraient ultérieurement le bien fondé de leurs prétentions, ne peuvent entraîner que l'allocation d'une indemnité.

Avant cette législation, un colon, qui achetait un domaine, était exposé, après avoir fait des dépenses considérables d'aménagement, de défrichement, à se voir évincer par un ancien propriétaire usufruitier ou usager. Avec l'enchevêtrement, le vague des coutumes indigènes, il était impossible d'avoir aucune sécurité.

Le cas de création d'une usine hydraulique nous paraît tout à fait analogue. On se trouve en présence de l'enchevêtrement des droits à l'usage de l'eau des co-riverains. Ces droits sont réels. Mais la loi en a donné en quelque sorte une définition négative, qui ne permet aucune régularisation définitive.

Voici comment pourrait s'appliquer, dans cette matière, le principe de l'Act Torrens.

Un riverain qui veut faire une prise d'eau et construire une usine doit, nous l'avons vu, obtenir l'autorisation de l'administration, qui la lui donne après enquête, sous réserve des droits des tiers.

Il faudrait que le règlement d'administration publique prévu par l'article 12 de la loi de 1898, qui, du reste, n'a pas encore été fait, et qui doit prescrire la forme de l'instruction, l'arrêté d'autorisation, ordonnât une publicité sérieuse de la demande du riverain, par voie d'affiches, d'avis dans les journaux, etc..., et imposât au demandeur l'obligation de faire connaître le point où l'eau serait prise, le point où elle serait rendue, ainsi que la quantité détournée.

Pendant un an, à partir de l'affichage, tout co-riverain n'ayant pas encore fait usage de l'eau, aurait le droit de demander, lui aussi, l'autorisation de faire une prise d'eau. Il assignerait en même temps le premier riverain en règlement d'eau, et le Tribunal civil partagerait l'eau conformément à l'article 645.

Mais ce règlement d'eau n'aurait de valeur qu'à la condition que le riverain ait construit, dans un délai fixé par le Tribunal, les ouvrages nécessaires pour utiliser l'eau qui lui a été attribuée.

On ne peut admettre, en effet, qu'un riverain fasse un procès en règlement d'eau, uniquement pour gêner son voisin et pour laisser ensuite sans usage le droit qu'il a réclamé. Tout riverain qui n'aura pas ainsi fait consacrer son droit à une quantité déterminée d'eau ne perdra pas son droit éventuel. Mais en cas de réclamation ultérieure de sa part, le Tribunal pourra, dans son règlement

d'eau, toutes les fois qu'il sera conduit à faire démolir des ouvrages existants, transformer le droit du riverain en une indemnité à la charge du possesseur du dit ouvrage.

Le riverain, qui serait ainsi dépouillé, moyennant indemnité, d'une portion de son eau, ne pourrait pas se plaindre, car il n'avait qu'à agir en temps utile, et ce n'est qu'à sa négligence qu'il aurait à s'en prendre.

On peut objecter que si ce riverain est un mineur, ou un incapable, on ne peut arguer de sa négligence. Mais on peut, facilement, dans ce cas, introduire dans la loi des précautions en sa faveur. Il suffit de donner le droit au Tribunal de lui désigner un tuteur ad hoc qui devra réunir le conseil de famille et le mettre en mesure d'exercer à temps les droits du mineur.

La réforme se bornerait donc à étendre les pouvoirs des tribunaux civils en matière de règlements d'eau. Toutes les fois que les tribunaux se trouveraient en présence de riverains également désireux de mettre en valeur la richesse inutilisée de l'eau, ils feraient entre eux un partage équitable. Mais ils auraient le droit d'empêcher les chantages, et cela suffirait pour que, par de libres transactions, les droits des riverains se groupent entre les mains des plus aptes à tirer parti des chutes d'eau. »

Comme pour le système de la déclaration, il y aurait de nombreuses critiques à faire.

La plus importante serait la même : base trop mouvante et d'une discussion trop facile, la propriété accordée au riverain.

Il ne s'agit pas ici d'un droit contesté ni contestable, mais d'une absence totale de droits, ce qui est pis.

Nous n'insisterons donc pas davantage sur ces deux derniers projets.

L'impression générale qui se dégage des systèmes civilistes est bien nette : on peut condenser ainsi les principes que l'on y défend :

1° Maintien du critérium de la navigabilité et de la flottabilité — critérium avantageux pour les riverains et les industriels puisqu'il fortifie l'équivoque des droits des premiers en ayant l'air de faire des cours d'eau navigables et flottables une sorte de propriété privée.

2° Déclaration des droits des riverains et extension de ses droits aux usages de la houille blanche.

3° Refus de reconnaître à l'Etat un droit, autre que celui de police générale, sur les cours d'eau non domaniaux.

4° Abandon complet ou presque de l'intérêt général et considération unique de celui des industriels qui désirent utiliser les chutes d'eau.

Sur les trois premiers points nous nous sommes longuement étendu à diverses reprises.

Le dernier nous touche le plus, car c'est là l'objet principal de notre étude : l'intérêt général.

Nous ne pourrions donc accorder la moindre adhésion à l'un quelconque des systèmes civilistes, ils ont pour nous un vice rédhibitoire — ils sacrifient l'intérêt général.

CHAPITRE III

LES PROJETS ÉTATISTES

Les projets étatistes sont venus au jour avant les projets civilistes. Si, méconnaissant l'ordre chronologique nous les plaçons après ceux-ci, c'est afin de conserver l'ordre de composition que nous avons suivi dans la première partie.

D'ailleurs les uns et les autres étant caducs et leur étude étant purement rétrospective, l'intérêt qui s'attache à une classification par date n'est pas grand en l'occurrence.

Dans cette catégorie nous rencontrerons trois systèmes différents :

a) Celui de M. Jouart, soutenu dans ses propositions des 3 mars et 13 juillet 1898.

b) Celui du Gouvernement, contenu dans le projet du 6 juillet 1900.

Ces idées furent celles que MM. Baudin et Millerand é mirent à deux reprises différentes dans leur projet des

30 mai 1903 et 2 juin 1906. Aussi nous contenterons-nous d'étudier le projet de 1900.

c) Celui de M. Guillaïn, dont la matière se trouve dans les deux propositions (1900 et 1903).

Ces projets, sauf celui de M. Guillaïn, ont un point commun, ils suppriment la vieille distinction des cours d'eau en navigables et non navigables.

A. — Propositions Jouart

M. Jouart présenta deux propositions à quatre mois d'intervalle — propositions assez différentes dans leurs principes.

La cause semble bien se trouver dans ce fait qu'entre les deux fut votée la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux. Et nous aurons caractérisé la différence en citant le dernier paragraphe de l'exposé des motifs de la première proposition, paragraphe qui seul ne fut pas reproduit dans l'exposé des motifs de la seconde.

« Ils (les Suisses et les Italiens) ont notamment attribué depuis longtemps à l'Etat la propriété de tous les cours d'eau. Faisons comme eux, si nous voulons tirer tout le parti possible des richesses naturelles que la situation physique donne si libéralement à notre pays. La houille blanche est non moins précieuse que la houille noire et nous en avons davantage ».

Ce qui pouvait être dit le 3 mars était un anachronisme le 13 juillet de la même année.

On venait de consacrer le 8 avril un formidable nonsens législatif — l'appropriation du lit des cours d'eau

non navigables ni flottables par les riverains. Il n'y avait qu'à s'incliner.

I. — *Première proposition Jouart*

Elle contient 25 articles et s'inspire de la législation italienne de 1884, qu'elle reproduit presque textuellement.

L'article le plus intéressant, par une bizarrerie de rédaction, se trouve être le dernier.

« Art. 25. — Les rivières, les torrents et ruisseaux sont, comme les fleuves et rivières navigables et flottables, *considérés comme dépendances du domaine public.* »

C'est donc l'abolition du critérium de navigabilité et l'uniformisation du régime des cours d'eau.

Ce qui caractérise la première proposition Jouart, c'est la simplicité, comme d'ailleurs tous les textes qui sont présentés lors de l'ouverture d'une question aussi importante que celle qui nous occupe.

Pour « dériver les eaux ou établir sur les cours d'eau des moulins, usines ou autres ouvrages » il faudra donc l'autorisation du Gouvernement (article 1).

M. Jouart avait fort ingénieusement réglé la question des usines préexistantes.

En effet, l'autorisation du Gouvernement et ses conséquences, redevances et concessions, étaient battues en brèche par le titre contraire.

Et ce titre contraire pouvait résulter d'une « possession trentenaire antérieure à la promulgation de la loi » (art. 21).

L'autorisation gouvernementale étant donnée par une

concession contenue dans un décret rendu en Conseil d'Etat sur la proposition du ministre des Travaux publics pour les cours d'eau navigables et flottables — sur celle du ministre de l'Agriculture pour les autres (article 2).

Une redevance annuelle due par le concessionnaire était fixée à trois francs par cheval dynamique (articles 1 et 17).

Nous voyons ici l'influence italienne, de l'autre côté des Alpes la redevance étant de 3 liras(la lire est égale au franc) par cheval.

Les concessions pouvaient être temporaires (trente ans au maximum) ou perpétuelles; dans ce dernier cas, une loi étant obligatoire (article 41).

Mais les concessions temporaires étaient, de droit, perpétuellement renouvelables, sauf modifications nécessaires.

Le droit ne tombait que dans deux hypothèses :

- a) Inexécution des conditions imposées ;
- b) Non exploitation de la concession.

La déchéance avant le terme de la concession était prévue dans cette dernière hypothèse et quand le délai imparti pour l'exécution des travaux était expiré (article 41).

Les formes étaient les mêmes que pour la concession (articles 2 et 5).

La servitude d'aqueduc était accordée aux concessionnaires moyennant le paiement d'une indemnité préalable (articles 6 à 9).

L'expropriation devait se faire suivant les formes de

la loi du 3 mai 1841 pour les cours d'eau navigables et flottables et celle du 21 mai 1836 pour les autres (article 10).

Quant à l'acte de concession, il déterminait (article 4) :

- a) La quantité d'eau à employer ;
- b) Le mode et les conditions de captage, de dérivation et de restitution des eaux ;
- c) les réserves à faire dans l'intérêt de l'agriculture ; de l'industrie et de l'hygiène publique ;
- d) le chiffre de la redevance annuelle.

Une disposition transcrite de la loi italienne prescrivait l'établissement d'un cadastre des prises d'eau et édictait des mesures coercitives pour en faciliter l'élaboration (articles 22 et 23).

Enfin, suivant la tradition législative moderne, un règlement d'administration publique devait « fixer le mode et la durée des enquêtes et tous les détails d'exécution » (article 24).

Le projet avait un mérite : la simplicité ; mais il en abusait et était par trop simple.

Ce texte ne solutionnait pas de nombreux points intéressants, tels que les réserves pour les services publics, la manière de procéder en cas de concurrence de demandes, etc...

Ce n'était guère qu'un ballon d'essai. Il ne fut d'ailleurs pas discuté et nous ne nous attarderons pas à en chercher les mérites ni les défauts, nous contentant ainsi que pour la deuxième proposition Jouart, de les analyser brièvement.

II. — *Deuxième proposition Jouart*

Présentée après le vote de la loi du 9 avril 1898, elle est émondée et n'offre presque aucun intérêt, car elle n'a plus d'aspect cohérent.

Elle ne contient plus que 21 articles, et voici ce qui la différencie de sa devancière :

1° La redevance est supprimée; on conserve seulement l'autorisation;

2° La concession est maintenue, mais on ne sait plus si elle est perpétuelle ou temporaire par suite de la suppression de l'ancien article 11.

3° Il faut croire qu'elles seront désormais perpétuelles, car le nouvel article 11 s'exprime ainsi :

« Article 11. — Les concessions sont toujours faites sans préjudice du droit des tiers, mais à la condition d'être continuellement utilisées ».

Et l'article 12 prévoit la révocation pour inutilisation pendant plus d'un an.

4° On établira cependant un cadastre des prises d'eau (nouvel article 20), mais les mesures coercitives ne sont pas maintenues.

5° Enfin la disposition capitale du texte du 3 mars 1898 est abolie. Nous voulons parler de l'article 25, qui étendait la domanialité publique à tous les cours d'eau.

Tel qu'il est et ainsi mutilé, le nouveau texte est absolument informe; nous ne l'accompagnerons dans cette analyse d'aucun commentaire.

B. — **Projet du Gouvernement**

C'est le 6 juillet 1900 que MM. Pierre Baudin, mi-

nistre des Travaux publics, et Jean Dupuy, ministre de l'Agriculture, déposèrent le premier projet de loi émané du Gouvernement.

Il est précédé d'un très remarquable exposé des motifs, où les auteurs justifient leur choix de la concession comme régime unique des usines hydrauliques, concession analogue à celle des Travaux publics.

Les quatre arguments donnés par MM. Baudin et Dupuy sont trop intéressants pour ne pas être rapportés ici. Les voici résumés :

1° Il vaut mieux se contenter des formes juridiques déjà en pratique et qui ont fait leurs preuves, la concession des travaux publics est un type « connu, défini, de pratique courante ».

2° Il est inutile d'avoir deux types différents de concessions : l'un pour les concessions industrielles, l'autre pour les concessions de travaux publics. En effet... dans tous les cas il y aura des usages publics et privés à desservir tout à la fois, et il est nécessaire pour la bonne utilisation de la force, qu'il puisse en être ainsi, et puisqu'on fait bénéficier l'usine d'avantages réservés en général à l'utilité publique, n'est-il pas naturel de considérer l'usine créée dans ces conditions comme une usine publique.

3° La concession perpétuelle aurait de graves inconvénients et la concession temporaire semble plus adéquate, car « il serait téméraire d'engager définitivement l'avenir, où la valeur de la force hydraulique concédée pourrait, dans certaines circonstances économiques, augmenter dans des proportions impossibles à prévoir ».

4° La concession de travaux publics permet en outre d'appliquer aux rapports avec les tiers des solutions qui ont déjà pour elles la sanction de la pratique administrative et de la jurisprudence ».

On ne peut qu'applaudir à ces paroles pleines d'une sage prévoyance. A ce moment-là, la commission qui étudiait les propositions Jouart, et dont M. Guillaïn était rapporteur, avait déjà marqué sa faveur pour le régime des concessions perpétuelles analogues à celles des mines.

Ainsi appuyé sur des arguments véritablement tirés de l'intérêt social, le projet contenait les principes généraux suivants :

I. — Conservation d'une catégorie d'usines privées; ce sont celles dont la puissance brute est inférieure en eaux moyennes à 100 chevaux-vapeur.

Les usines existant avant le vote de la loi conservaient leurs prérogatives anciennes, sauf le cas où leur puissance antérieure était accrue, « soit qu'elle dépassât déjà 100 chevaux, soit qu'il s'agît de la porter pour la première fois au delà de ce chiffre.

Toutes les autres devaient être concédées.

II. — Uniformité du régime des cours d'eau. C'est une conséquence toute naturelle du premier principe, et c'est là une disposition essentielle pour la bonne utilisation de la houille blanche.

III. — Caractère de la concession.

1° « La concession sera faite par l'Etat dans l'intérêt de l'industrie et des services publics ». L'usine aura donc un caractère absolument mixte pouvant passer,

suivant les besoins, de la forme industrielle à celle des services publics.

2° La concession ne comprend que la force hydraulique; toute installation connexe industrielle sera privée. « La séparation est complète entre l'usine hydraulique et les installations privées ou publiques d'utilisation ».

Cette mesure avait pour but de faciliter le rachat en n'obligeant pas l'Etat à racheter en bloc tout l'établissement.

3° Les services publics doivent être fournis les premiers et l'excédent seulement livré à l'industrie privée. Mais, de toutes façons, le concessionnaire doit fournir aux dits services toute l'énergie à eux nécessaire, et aux prix fixés par le cahier des charges.

4° L'exécution des travaux est laissée complètement à l'initiative privée, sauf quand la sécurité et le régime des eaux sont intéressés ou qu'il faut employer l'expropriation.

5° « L'usine publique avec ses dépendances immobilières est classée dans le domaine public ».

6° Le trouble apporté à l'industriel par l'exécution de travaux ne sera pas indemnisé quand ceux-ci seront nécessités par l'intérêt de la salubrité ou de la sécurité publiques. Dans les autres cas, il y aura droit à indemnité.

IV. — Institution de la concession.

Une instruction préalable permet d'examiner les titres des demandeurs; une commission mixte instituée à cet effet est chargée de cet examen.

La concession n'est soumise à aucune redevance; les charges du concessionnaire sont de deux sortes : « engagement de fournir aux services publics une certaine quantité d'eau ou d'énergie, soit gratuitement, soit à des prix suffisamment favorables; ensuite, quand il y aura lieu, un concours financier à des entreprises d'utilité publique dans la région. »

V. — Rapports avec les tiers.

1° Usagers. — Leurs droits seront réglés conformément à la loi du 29 décembre 1892.

La déclaration d'utilité publique fait tomber leurs droits et les transforme en droits d'indemnité.

2° Propriétaires. — Ils pourront, suivant le degré de trouble causé, être soumis à une servitude avec indemnité ou bien être expropriés.

VI. — Fin de la concession.

Trois hypothèses sont prévues :

1° Le terme qui est la fin naturelle;

2° Le rachat après quinze ans d'exploitation;

3° La déchéance pour manque aux conditions de la concession.

Cet exposé des principes contenus dans le projet de 1900 nous dispensera d'en donner une analyse détaillée; qu'il nous suffise d'énumérer la nature des différents articles.

TITRE PREMIER. — *Régime des Concessions*

Article premier. — Définition des usines privées et des usines publiques sur les eaux de toute nature.

Articles 2 et 3. — Concession des usines publiques.

Réserves pour les services publics.

Article 4. — Cahier des charges déterminant :

1^o Durée ;

2^o Consistance de la concession ;

3^o Règlement d'eau ;

4^o Conditions générales des ouvrages ;

5^o Charges imposées au concessionnaire (Fourniture d'eau et d'énergie aux services publics. — Concours financier à des entreprises d'utilité publique.)

Article 5. — Domanialité publique.

Article 6. — Exécution des ouvrages, cas où l'autorisation administrative est exigée.

Articles 7. — Usages privés et services publics. Liberté pour les usages privés. Conditions dans lesquelles on peut utiliser temporairement les disponibilités des services publics.

Article 8. — Non précarité, sauf en cas de mesures intéressant la sécurité ou la salubrité publiques.

TITRE II. — *Droits et obligations du concessionnaire vis-à-vis des tiers*

Article 9. — Indemnités aux usagers antérieurs des eaux.

Article 10. — Servitudes.

Article 11. — Expropriation.

TITRE III. — *Fin de la concession*

Article 12. — Expiration normale de la concession :
Le terme.

Article 13. — Rachat.

Article 14. — Déchéance.

TITRE IV. — *Dispositions générales*

Article 15. — Pénalités pour infractions à certaines dispositions de la loi, du cahier des charges ou des décisions d'exécution ;

Article 16. — Institution d'une Commission mixte des usines hydrauliques.

Article 17. — Délégation à un règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi ;

Article 18. — Abrogation des disposition de loi contraires.

Ce projet fut repris par MM. Baudin et Millerand, le 30 mai 1903 et le 21 juin 1906. Le texte étant semblable, nous n'y reviendrons donc pas.

Il faut voir maintenant quelles critiques il a soulevées. Ce sera naturellement dans le camp industriel que naîtront les objections les plus vives ; cependant, il eut aussi à subir les assauts de la Commission dont M. Guillaumin était rapporteur.

Cette dernière, en effet, avait préconisé le régime de la concession perpétuelle comme devant mieux favoriser l'industrie de la houille blanche.

Toutes ces critiques peuvent se résumer en une seule, reprise avec plus ou moins de force suivant les intérêts que défendront les adversaires : le projet de 1900 est une négation de la liberté industrielle.

Partant de là, on lui reprochera de constituer une

entrave plutôt qu'un adjuvant, d'aboutir à la nationalisation des forces hydrauliques, d'écraser le concessionnaire de charges et d'impôts.

Nous ne nierons pas que tout cela soit vrai, mais au lieu de considérer ces caractères du projet comme des défauts, nous pensons que ce sont plutôt des qualités.

a) Entraver le développement de la houille blanche : mais toute réglementation ne constitue-t-elle pas une entrave ? Puisque l'on pose des limites à une industrie, n'a-t-on pas pour but de l'y enserrer ?

Nous nous sommes évertué à démontrer que l'Etat avait le droit de réglementer, nous acceptons donc que cette réglementation pût être une entrave.

Mais il faut distinguer pour qui sera l'entrave.

Uniquement pour l'industriel qui escomptait des bénéfices exagérés ; elle le limite dans son gain, c'est bien certain, et nous ne pouvons qu'y applaudir.

Mais quant à penser que cette législation aurait empêché la constitution d'usines hydro-électriques, nous ne pouvons souscrire à cette manière de voir.

Car l'Etat aurait trouvé, et plus qu'il n'en aurait voulu, des concessionnaires tout prêts à se plier aux exigences de la loi.

b) Aboutir à la nationalisation : C'est encore là, à notre avis, un caractère avantageux que présente le projet de 1900.

De l'avis d'auteurs éminents et en particulier de M. le Professeur Pic, que nous avons déjà cité (1), le

(1) PIC, Législation industrielle, p. 494.

monopole a incontestablement plus d'avantages pour l'intérêt général.

La seule question à envisager est de savoir si nous sommes assez avancés au point de vue civilisation pour en apprécier toute l'utilité.

D'ailleurs, le projet ne faisait que préparer cette nationalisation, qui se serait effectuée beaucoup plus tard et à un moment propice entre tous : vers l'époque où le retour des chemins de fer à l'Etat serait un fait accompli.

Dans cette seconde critique, nous ne voyons donc pas plus que dans la première un inconvénient pour le progrès économique de la nation, bien au contraire.

c) Ecraser le concessionnaire de charges et d'impôts. — Nous avons vu que l'on avait abandonné toute idée de fiscalité et de redevance, mais n'est-il pas juste de demander quelque chose au concessionnaire en échange de la faveur qu'on lui accorde ?

D'ailleurs, les ouvrages d'intérêt public auxquels il contribuera lui seront certainement très utiles à lui aussi; en travaillant dans l'intérêt général, il n'aura fait que servir le sien propre.

Quant aux fournitures à meilleur compte pour les services publics, c'est là une clause de style dans toute concession.

Elle est insérée dans toute concession d'usine à gaz, et les compagnies de chemins de fer font bénéficier les services publics de tarifs réduits (militaires et marins) ou même presque gratuits (postes).

Rien ici d'exagéré ni de nouveau; c'est le droit com-

mun appliqué aux concessions de houille blanche et c'est parfaitement légitime et juste.

Nous venons de voir les inconvénients reprochés, passons maintenant aux avantages.

a) Pouvoir établir un plan d'ensemble grâce à l'organe régulateur de la Commission mixte prévue par l'article 16. C'est là en effet une des conditions nécessaires de la bonne et méthodique utilisation des chutes d'eau.

b) Unification des types d'usines : tout en faisant la part de l'industrie, le type de la concession permettait de passer sans difficulté à l'utilisation pour l'intérêt public, le concessionnaire étant à la disposition de l'Administration.

On avait également eu raison de laisser en dehors les usines de moins de 100 chevaux qui ne justifient pas, par leur peu d'importance, la mise en marche d'un système aussi compliqué que la concession.

d) Enfin, et pour nous c'est l'essentiel, ce projet était vraiment empreint de ce principe : l'intérêt général doit passer avant tout autre.

Nous ne lui ferons qu'un grief, c'est d'avoir tranché trop franchement dans le vif de la question. Etant donné notre traditionnalisme étroit, il était bien à prévoir qu'un échec sans rémission ne pourrait qu'être le sort du projet.

Bien que par deux fois on eût tenté de le représenter, il n'a pu survivre. Une partie pourtant se retrouvera dans le projet Caillaux-Barthou, qui appliquera ses principes pour la législation des cours d'eau navigables et flottables.

C. — *Propositions Guillain*

M. Guillain, député et ancien ingénieur des Ponts et Chaussées, avait été le rapporteur de la Commission chargée d'étudier les propositions Jouart et le projet du Gouvernement.

Cette commission (1) avait conçu pour la houille blanche un régime analogue à celui des mines.

Elle avait décidé en principe que :

1° Le droit des riverains ne devait pas être étendu et que les servitudes d'appui et de barrage ne devaient pas leur être accordées pour l'établissement d'usines.

2° L'énergie des eaux courantes était concessible ;

3° Les usines devaient être constituées à l'état de propriétés privées d'un caractère *sui generis*.

4° En conséquence, la concession de travaux publics n'était pas le modèle à suivre, mais que le but serait mieux atteint par le moyen d'une concession analogue à celle des mines.

C'est à la suite de la communication de la première proposition Guillain que le Gouvernement présenta le contre-projet que nous venons d'étudier.

La première proposition Guillain contient 59 articles répartis en six titres.

I. — Régime légal des usines hydrauliques (articles 1 à 3).

(1) Cette commission était composée de MM. Aynard, président ; Berthelot, secrétaire ; Guillain, Fleury-Ravarin, Claudinon, Vaillant, Cauvin, d'Estournelles, Dupuytren, Henri Blanc (Haute-Loire).

II. — Des usines autorisées sur les cours d'eaux de toutes catégories (article 4).

III. — Des usines concédées sur des cours d'eau non navigables ni flottables (articles 5 à 39).

4 sections : 1^{re}) Institution des concessions (articles 5 à 11).

2^e) Caractère de propriété de ces usines (articles 12 à 19).

3^e) Droits et obligations du concessionnaire vis-à-vis des tiers (articles 20 à 26).

4^e) Droits et obligations du concessionnaire vis-à-vis de l'Administration (articles 27 à 39).

IV. — Des usines concédées sur les cours d'eau navigables et flottables (articles 40 à 46).

V. — Des usines d'utilité publique (article 47 à 56).

VI. — Dispositions générales (articles 57 à 59).

Dès la simple énumération des titres, on voit les caractères du projet.

1^o Maintien du critérium de la navigabilité et de la flottabilité.

On pourrait tout aussi bien dire que M. Guillaïn supprime le critérium, car en le maintenant, il ramène le régime des cours d'eau à celui des cours d'eau non navigables ni flottables.

Sauf pour les usines « autorisées », auxquelles il conserve le statut antérieur en le renforçant d'ailleurs dans le 2^e alinéa de son article 4 (1), il établit la pro-

(1) Lorsque l'Administration est saisie d'une demande « en autorisation » d'établissement ou de modifications

priété perpétuelle des usines même sur les cours d'eau du domaine public, ce qui semble un peu audacieux et contraire aux principes généraux de notre droit public.

Cet agrandissement injustifié de la propriété privée serait déjà une des raisons qui pousseraient au rejet de la proposition, comme ne paraissant pas tenir suffisamment compte des droits de l'Etat.

2° Différents types d'usines.

M. Guillaïn envisage, en effet, cinq types d'usines :

a) Usines autorisées sur les cours d'eau non navigables ni flottables (article 4).

b) Usines autorisées sur les autres cours d'eau (article 4).

c) Usines concédées sur les cours d'eau non navigables ni flottables (articles 5 et suivants).

d) Usines concédées sur les autres cours d'eau (articles 40 et suivants).

e) Usines d'utilité publique (article 47).

Tous ces types ne présentent d'ailleurs pas le même intérêt pour nous. Un seul est vraiment une création, c'est celui des usines concédées (paragraphe *c* et *d*). Nous nous débarrasserons donc rapidement des autres pour en arriver à ce genre d'usine.

d'une usine devant avoir une énergie brute d'au moins 150 poncelets en étiage moyen sur un cours d'eau non navigable ni flottable, le ministre ne peut, si ce n'est pour un motif de police des eaux, se refuser à placer ou à laisser cette usine sous le régime des « usines autorisées » si le demandeur établit son droit à user des eaux et à occuper les terrains nécessaires (article 4, 2^e alinéa).

a et *b*) Usines autorisées. — Ce sont toutes celles qui ne sont ni concédées, ni d'utilité publique, « destinées à des exploitations industrielles ou agricoles » ; elles sont « établies ou à établir soit sur les cours d'eau non navigables ni flottables, soit sur les autres cours d'eau » (article 3).

Leur régime est indiqué à l'article 4 :

« Les usines autorisées, soit sur les cours d'eau non navigables ni flottables, soit sur les cours d'eau navigables ou flottables, ne sont soumises qu'aux obligations et conditions qui résultent respectivement, pour chacune des deux catégories de cours d'eau, des lois et règlements sur la police et la conservation des eaux. »

Aucune innovation pour cette catégorie d'usines.

c) Usines d'utilité publique.

« Ces usines seront établies, dit M. Guillaïn, en vertu d'une déclaration d'utilité publique. Elles auront, en principe, pour fonction essentielle de pourvoir aux besoins d'eau et d'énergie des services publics et des associations syndicales autorisées dont les ouvrages ont été déclarés d'utilité publique. »

Mais « l'usine pourra disposer provisoirement de ses excédents en les offrant à des établissements agricoles ou industriels ».

Bien entendu, l'usine est classée dans le domaine public et, la concession expirée, fait retour au concédant.

C'est en somme la concession de travaux publics que l'on a utilisée ici.

Et nous arrivons au point capital de cette proposition, les usines concédées.

b et c) Usines concédées. — On a adopté *mutatis mutandis* un régime commun pour tous les cours d'eau, sauf une seule différence. Les usines établies sur les cours d'eau du domaine public sont soumises à une redevance en exécution de l'article 44 de la loi du 8 avril 1898 (article 41 de la proposition), et à un loyer, s'il y a lieu, pour les ouvrages établis par l'Etat (article 43).

Nous n'étudierons donc que le titre III, qui a trait aux usines concédées sur les cours d'eau non navigables ni flottables.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, ce titre est divisé en quatre sections.

1^{re} Section. — De l'institution des concessions (art. 5 à 11).

La concession est donnée par décret rendu en Conseil d'Etat sur rapport du ministre de l'Agriculture. (Pour les cours d'eau du domaine public, c'est le ministre des Travaux publics (art. 40).

L'usine doit disposer au moins d'une énergie de 150 poncelets (articles 5 à 40).

Les articles 6, 7 et 8 indiquent les formes de la demande et l'instruction à laquelle elle donne lieu.

Les voies de recours sont spécifiées dans l'article 9.

Dans l'article 10 sont énumérées les matières que doit contenir le décret de concession.

1° Règlement d'eau;

2° Conditions générales de l'emplacement des prises d'eau et travaux de dérivation;

3° « Le périmètre de concession à l'intérieur duquel

pourraient s'exercer les droits attribués au concessionnaire par la présente loi à l'égard des tiers » (1).

4° Les principaux ouvrages que le concessionnaire est tenu d'établir pour restituer l'eau et l'énergie aux usines préexistantes.

5° Les réserves « maxima » en eau et énergie à conserver pour l'usage de l'Etat, des départements et des communes et le tarif « maximum » de livraison aux susdits.

6° Les délais pour la mise en exploitation de la concession. L'article 11 prescrit le bornage du « périmètre de la concession ».

2° *Section.* — Caractère de la propriété de ces usines (articles 12 à 19).

« La concession d'usines hydrauliques constitue une propriété immobilière. Elle est soumise à toutes les dispositions de droit commun concernant les immeubles par nature, en tant que ces dispositions n'ont rien de contraire à celles de la présente loi » (article 12).

On crée donc ici une propriété civile par acte administratif, ainsi que la loi de 1810 l'avait fait pour les mines. Le motif qui a dicté cette mesure nous est indiqué par M. Guillaïn : « On a pensé que le régime de la propriété était le plus propre à attirer et retenir les capitaux considérables qu'exigera l'utilisation industrielle de nos chutes hydrauliques. » C'est tout.

Il est vrai que pour atténuer ce don généreux, on

(1) Comparer art. 29 de la loi du 21 avril 1810 sur les mines.

a apporté cinq restrictions principales à cette propriété:

1° Une servitude d'usufruit partiel au profit des intérêts publics (articles 10, 27, 28, 29 et 44).

2° Un droit de rachat par l'Etat, s'exerçant seulement sur l'usine, la valeur de l'énergie ne pouvant être rachetée, ayant été concédée gratuitement (articles 30, 31 et 46).

3° La déchéance pour inexécution de la loi ou des conditions de la concession (articles 15, 29, 32, 33 et 46).

4° L'indivisibilité absolue des dépendances immobilières de la concession (articles 14 et 46).

5° L'interdiction de réunir dans les mêmes mains plusieurs concessions d'usines, sauf autorisation du Gouvernement (articles 15, 16, 18, 19, 43 et 46).

Ces restrictions limitent en effet d'une façon habile les avantages accordés au concessionnaire, mais cependant n'annihilent pas complètement le caractère de perpétuité de la concession et ne justifient pas assez la préférence qu'on veut lui marquer sur la concession temporaire.

3° *Section.* — Des droits et des obligations du concessionnaire vis-à-vis des tiers.

L'article 20 prévoit les travaux préparatoires auxquels les propriétaires seront obligés de se soumettre, moyennant indemnité.

L'article 21 transforme les droits existants en droit à une indemnité réglée par le jury de la loi du 21 mai 1836. Le cas de droits d'usage non encore utilisés lors de la concession est prévu par l'article 22, qui leur ouvre un droit d'indemnité.

Les articles 23, 24, 25 et 26 règlent les hypothèses qui peuvent se présenter à propos de la jouissance de l'eau et de l'édification d'ouvrages concomitants.

4^e *Section*. — Des droits et des obligations du concessionnaire vis-à-vis de l'Administration.

Des modifications peuvent être apportées dans la jouissance de la concession; l'article 27 impose certaines formalités et prévoit certaines indemnités.

L'article 28 est un des plus importants de la loi; il indique la manière dont les services publics utiliseront l'eau ou l'énergie que doit mettre à leur disposition le concessionnaire.

« A toute époque, s'il en est requis, le concessionnaire est tenu de mettre à la disposition des services publics... une partie de l'énergie hydraulique... et une partie de l'eau dérivée, jusqu'à concurrence des quantités maxima totales... fixées à cet effet par le décret de concession ou par les décrets modificatifs » (article 28, 1^{er} alinéa).

Nous avons vu que ces maxima étaient des chiffres fixés par le cahier des charges (article 10, n° 5).

La réquisition est faite sous forme de décret rendu en Conseil d'Etat : il fixe le délai de livraison, le mode et la quantité (article 28, 2^e alinéa).

Le courant électrique et l'eau doivent être fournis aux points désignés par l'Administration et transportés jusque-là aux frais du concessionnaire; on mesure la quantité aux dits points (article 28, 3^e alinéa).

Pour les tarifs auxquels sont faites ces fournitures, ils sont fixés par le cahier des charges pour les quinze

premières années; il peut y avoir ensuite des revisions décennales (fin article 28).

Les services publics étaient donc sûrs de recevoir l'énergie nécessaire à leur fonctionnement et, de ce côté-là, on ne peut qu'approuver la proposition Guillaïn.

Le rachat fait l'objet d'un long article (article 30); il peut être fait dans l'*intérêt public* et non pas seulement pour l'*utilité publique*.

On ne peut l'imposer au concessionnaire avant 15 ans de jouissance de sa concession : « Le prix est fixé à la valeur des dépendances immobilières de la concession ».

La déchéance peut être prononcée pour :

1° Réunion de plusieurs concessions sans autorisation du Gouvernement (article 15).

2° Non fourniture suivant les conditions prescrites, aux services publics (article 29).

3° Non exploitation partielle ou totale dans les délais fixés (article 32).

4° Non exécution des ouvrages prescrits, ou non acquisition des terrains désignés (article 32).

5° Suspension d'exploitation pendant plus de cinq ans.

La déchéance est prononcée par le ministre, dont la décision est sujette à un recours contentieux devant le Conseil d'Etat.

La concession est alors soumise à l'adjudication et le prix réparti d'après les règles énoncées dans les articles 34 et 35 (suivant que le concessionnaire aura moins ou plus de 15 ans d'exploitation).

L'article 36 prévoit le cas où l'on n'a pas fait d'adju-

dication; un décret en Conseil d'Etat prononce alors l'annulation de la première concession; cette dernière sera fusionnée avec une autre ou bien fera l'objet d'une nouvelle concession.

L'article 38 ordonne au concessionnaire de subir le contrôle administratif, et l'article 39 ajoute une sanction pénale à l'inobservation des prescriptions de l'article 28 (fourniture aux services publics) et à l'entrave faite au contrôle.

Le titre VI prévoit l'institution d'une Commission mixte des usines hydrauliques chargées de donner certains avis. Nous en avons donc fini avec l'étude de la première proposition Guillaïn et de ses 59 articles.

Quel jugement porter sur ce texte intéressant à plus d'un point de vue ?

Il est incontestable que M. Guillaïn avait prévu bien des cas; à notre avis, il en avait trop prévus. Son texte est bien trop compliqué. On sent que, devenu député, M. Guillaïn a conservé une âme d'ingénieur des Ponts et Chaussées.

Le texte gagnerait visiblement à être émondé et à être fortement raccourci. Beaucoup des dispositions qu'il contient seraient mieux à leur place dans un règlement d'administration publique.

Une bonne loi doit être claire et simple; on se perd dans celle-ci.

Cette critique faite, il faut reconnaître que M. Guillaïn a su conserver une part importante de la jouissance de la houille blanche pour les services publics, et ce n'est pas là un mince mérite.

Son article 28 aurait permis à ceux-ci d'envisager avec tranquillité l'avenir.

Naturellement, ce qui est pour nous une disposition heureuse a été fort mal jugé par les libéraux, qui ont encore émis leurs doléances sur la liberté industrielle, menacée par l'ingérence exagérée de l'Administration.

Ils ont critiqué le rachat comme devant amener la ruine du concessionnaire. (M. Coignet, rapport à la Chambre de commerce de Lyon, 22 janvier 1903).

La déchéance leur est apparue comme une épée de Damoclès suspendue en permanence sur la destinée des usiniers.

Mais M. Guillaïn rencontra aussi de vives oppositions dans le parti étatiste.

La perpétuité de la concession semblait un véritable danger pour l'intérêt collectif, danger que ne parait pas d'une manière assez efficace le rachat.

Comparée au projet du Gouvernement de 1900, la proposition Guillaïn est, pour nous, dans une position d'infériorité marquée.

Car la perpétuité de la concession (renouvelée de la loi de 1810 sur les mines) semble bien être un fâcheux anachronisme.

Nous voyons tous les jours les mœurs, les idées, la vie économique et sociale évoluer avec une telle rapidité que nous nous faisons mal à cette conception. Pourquoi abandonner pour toujours, alors que l'on pourrait prêter pour quelques années seulement ?

La propriété privée subit, à notre époque, des assauts trop fréquents pour qu'il soit sage d'en créer de

nouvelles formes. Et vraiment il ne paraît pas utile de donner des armes à ses adversaires.

Est-il bien vrai que ce soit là une condition nécessaire à l'afflux des capitaux ?

Ne voit-on pas journellement les capitalistes porter leurs efforts vers des entreprises de beaucoup moins longue haleine ?

On a bien voulu, d'autre part, comparer les chutes d'eau aux mines, mais si nous poussons la comparaison un peu plus loin, ce ne sera pas en faveur de la concession perpétuelle préconisée par M. Guillaïn.

Voici en effet ce que l'on peut trouver dans l'intéressant rapport de M. Zévaès, du 1^{er} avril 1909 (1).

Pour les mines d'Anzin, le « capital fut divisé en 24 sols ou 288 deniers (le denier valait environ 1.000 francs) et chacun de ces deniers a été divisé à son tour en centièmes, ce qui fait un total de 28.000 parts.

Or, au cours de ces dernières années, ces centièmes de denier ont produit comme revenu :

En 1894	160 francs
En 1897	200 —
En 1900	320 —
En 1903	360 —
En 1907	364 —

Dans la même période, le cours du denier a atteint :

En 1894	443.200 francs
En 1897	508.300 —

(1) Documents parlementaires, Chambre, 1909, annexe n° 2431 (numéros de l'Officiel des 4, 16, 23 juillet 1909).

En 1900	691.100	—
En 1903	560.700	-
En 1907	760.000	—

Pour les mines d'Aniche, voici les cours (pour le dernier) :

En 1840	8.000	francs
En 1860	80.000	—
En 1867	100.000	—
En 1897	150.000	
En 1899	312.000	—
En 1906	480.000	—

Pour Courrières, les actions payées en 1852 la somme de 300 francs, rapportaient en 1891 : 2.300 francs, soit du 766,66 %.

Et l'on pourrait citer de nombreux exemples d'actions minières ayant ainsi monté :

Béthune, émise en 1851 à 1.000 francs, cotée 34.500 francs en 1906 :

Dourges, émise en 1856 à 1.000 francs, cotée 37.750 francs en 1906 :

Lens, émise en 1853 à 1.000 francs, cotée 91.400 fr. en 1906 :

Bruay (2), émise en 1852 à 1.000 francs, cotée 91.400 francs en 1906.

« Mais, pourra-t-on nous objecter, — dit M. Zévaès, — n'y a-t-il pas eu, n'y a-t-il pas tous les jours des entreprises minières qui se traduisent par des pertes ? »

(1) Pour Bruay, 350 francs par action ont été seulement versés.

Pour répondre à cela, M. Zévaès prend pour un département (le Pas-de-Calais) le chiffre total des capitaux engagés dans les entreprises minières, chiffre égal, au maximum, à 75 millions réellement versés et ne valant en Bourse guère moins d'un milliard (1900), il trouve qu'à ce capital correspond un revenu net moyen de 40 millions, pouvant arriver dans les bonnes années à 60 millions.

Tel est donc le cadeau que l'on a fait aux exploitants des mines : 40 millions pour 75, cela fait du 54 %.

Sans vouloir tabler sur ce que rapporteront les futures usines hydrauliques, on peut certes prévoir pour elles des bénéfices fort appréciables.

Fera-t-on un cadeau du même genre aux industriels hydrauliciens ?

C'est pourtant là où conduit la solution Guillaïn. Le rachat est une opération que l'on n'aime pas à pratiquer. Quant à la déchéance, on sait ce qu'elle vaut en matière de mines. Serait-elle plus appliquée pour la houille blanche ?

La critique que nous adressons à la proposition Guillaïn est un peu retardataire, certes, mais que l'on veuille bien tenir compte que toute loi qui accorde la propriété des usines hydro-électriques aux usiniers aura le même résultat que le texte Guillaïn. C'est donc une critique générale s'appliquant à tout système qui reconnaîtra à l'exploitation des chutes d'eau une propriété perpétuelle.

La seconde proposition Guillaïn ne présente pas de modifications bien intéressantes. Elle vint au jour après le Congrès de Grenoble de 1902, où son auteur avait dû

défendre sa première œuvre. Le résultat fut que M. Guillaïn favorisa davantage les usines privées dans son nouveau texte.

Deux modifications sont à signaler :

a) Le régime de la concession ne peut plus être applicable qu'aux usines de plus de 750 poncelets (dans la première proposition, le critérium était 150 poncelets).

b) Le rachat ne peut être effectué qu'à l'expiration de périodes trentenaires successives au lieu d'être possible à tout moment à partir de la 15^e année.

Cette seconde modification surtout aggrave encore les critiques que l'on pouvait émettre contre la première proposition; nous avons d'ailleurs suffisamment insisté là-dessus pour ne plus avoir à y revenir.

Si nous jetons un coup d'œil sur ces projets étatistes, nous y voyons le souci de sauvegarder l'intérêt public; même avec la conception de M. Guillaïn, que nous estimons encore défectueuse, on peut se déclarer à peu près satisfait.

Et nous apercevons la différence énorme qui sépare les deux camps civilistes et étatistes. Est-il possible de combler le fossé et de réconcilier les adversaires sur un terrain commun ? M. Lebrun nous dira que oui. Nous croyons cela bien difficile. Il faut faire un choix entre l'intérêt privé et l'intérêt public. On ne peut sortir de ce dilemme.

Nous allons donc voir ce qu'a donné la tentative des partisans de transactions.

CHAPITRE IV

LES PROJETS TRANSACTIONNELS

Les étatistes et les civilistes demeuraient sur leurs positions et la question n'avancait pas. Aussi au mois de juin 1903, le ministre de l'Agriculture, M. Mougeot, prit « l'initiative de réunir une commission pour étudier les mesures à adopter en vue d'assurer une meilleure utilisation des forces hydrauliques des cours d'eau non navigables ».

L'on était, en effet, à peu près d'accord pour le régime à appliquer aux cours d'eaux du domaine public, les droits de l'Etat étant suffisamment établis pour que les industriels ne puissent songer à les attaquer. Toute la difficulté se concentrait donc sur les cours d'eau non navigables.

Il existait bien un moyen élégant de solutionner le problème, c'était de déclarer que tous les cours d'eau seraient soumis à la même législation, — moyen pro-

posé par M. Jouart en 1908 et le Gouvernement en 1900, — mais on ne voulut pas le représenter.

La Commission nommée, M. Mougeot déposa des conclusions qui servirent de base au projet de loi que M. Mougeot déposa sur le bureau de la Chambre le 15 janvier 1904.

Une commission parlementaire l'étudia ainsi que deux autres propositions : celle de MM. Baudin-Millierand, du 30 mai 1903, et celle de M. Guillaïn, du 23 juin 1903. 1

Cette commission se trouvait alors en présence de trois thèses :

1° La thèse étatiste dans toute son intégralité avec le texte Baudin-Millierand, qui reproduisait le projet de 1900.

2° La thèse mitigée de M. Guillaïn (concession perpétuelle), amendée à la suite du Congrès de Grenoble,

3° La thèse transactionnelle, préconisée par la Commission de 1903 et développée dans le projet Mougeot.

La Commission parlementaire tint de nombreuses séances, entendit beaucoup de personnes compétentes et, par l'organe de son rapporteur, M. Fernand David, conclut le 12 février 1906 à l'adoption sans modification du projet Mougeot.

Mais la 8^e législature prit fin à cette époque et le projet devint caduc.

M. Ruau, successeur de M. Mougeot, reprit le projet de ce dernier le 12 juin 1906.

Une commission spéciale fut de nouveau nommée pour étudier le projet Mougeot-Ruau. MM. Baudin et Millierand, de leur côté, avaient pour la seconde fois repris

le projet de 1900, à la date du 21 juin 1906. Leur texte avait été renvoyé à la Commission des Travaux publics. M. Guillaïn avait abandonné la partie.

La Commission spéciale, grâce à une entente avec la Commission des Travaux publics, fit renvoyer à son examen tout ce qui, dans la proposition Baudin-Millerand, avait trait aux usines hydrauliques sur les cours d'eau non navigables ni flottables.

La nouvelle commission, en présence de deux thèses, se mit au travail pendant l'année 1907. Elle entendit encore « quelques représentants de l'industrie hydro-électrique », puis s'arrêta au texte de la première commission, légèrement modifié dans le détail, que son rapporteur, M. Lebrun, présenta à la Chambre le 21 février 1908.

Quelques mois après, le 8 juillet 1908, deux ministres, MM. Barthou et Caillaux déposaient, à leur tour, un projet de loi concernant les cours d'eau navigables et flottables; le projet fut renvoyé à la Commission des Travaux publics, qui était déjà saisie de la proposition Baudin-Millerand dans ce qu'elle avait de relatif aux cours d'eau du domaine public.

Une fusion fut faite par cette commission entre les deux textes, et le nouveau projet étudié par ses membres en fut voté sans discussion par la Chambre le 16 juillet 1909, sur le rapport de M. Baudin, du 17 décembre 1908.

Il fut transmis au Sénat et examiné par une commission dont les vues furent exposées dans le rapport de M. Savary, du 10 février 1910.

Le Sénat adopta en première délibération le texte proposé par sa commission, qui avait apporté quelques modifications de détail au texte voté par la Chambre (22 novembre 1910).

La loi serait peut-être complètement votée à l'heure actuelle si M. Dumont, ministre des Travaux publics dans le cabinet Monis, n'avait, lui aussi, présenté un projet qui fit ajourner la deuxième délibération.

La Commission sénatoriale refusa d'ailleurs d'entrer dans les vues de M. Dumont et déclara s'en tenir à son propre texte (avril 1911).

Nous nous contenterons d'étudier ici deux textes seulement.

a) Celui que la Commission de la Chambre adopta en 1908 pour les cours d'eau non navigables ni flottables, texte caduc d'ailleurs, puisque la législature prit fin en 1910.

b) Celui adopté par la Commission du Sénat en 1910, pour les cours d'eau navigables et flottables, en indiquant *in fine* les grandes lignes du projet Dumont.

I. Projet Ruau

(Texte modifié par la Commission de la Chambre) (1)

Ce texte constitue l'effort le plus récent que l'on ait fait pour solutionner la question de la houille blanche. L'effort dut être considérable, car il a nécessité le tra-

(1) Ce texte se trouve annexé au rapport Lebrun, Documents parl., Chambre, annexe 1535 ; J. O. du 6 mai 1908.

vail de trois commissions, l'élaboration de deux rapports fort longs et la persévérance de deux ministres.

Il comprend 23 articles répartis en quatre chapitres :

Chapitre I. — Des usines hydrauliques privées (art. 1 à 10).

Chapitre II. — Des usines hydrauliques déclarées d'utilité publique (articles 11 à 19).

Chapitre III. — Des travaux collectifs d'amélioration du régime des cours d'eau (articles 20 à 22).

Chapitre IV. — Dispositions générales (article 23).

M. Lebrun, dans son rapport, nous dit que le projet a deux caractéristiques : il vise à être pratique et transactionnel.

Un autre caractère général peut encore lui être reconnu, il est facultatif.

Il conserve la législation existante dans toute son intégralité et se contente d'y accoler des dispositions complémentaires.

Sur les cours d'eau non navigables ni flottables, les lois en vigueur prévoient deux sortes d'usines : les usines privées et les usines faisant parties intégrantes de travaux d'utilité publique (tels que chemins de fer, tramways, distributions publiques de lumière ou de force, etc...).

A côté de ces deux types que l'on maintient, on en crée deux autres : l'usine privée à réquisition et l'usine publique autonome.

Ce sont ces deux nouveaux types que nous allons étudier.

I. — Usines hydrauliques privées, dites à réquisition ou privilégiées.

Un seul critérium les différencie de l'usine privée prévue par les lois actuelles : cette dernière est celle que l'usiniér crée quand il a pu réunir tous les droits de riveraineté attachés à la chute et qu'il lui suffit de l'autorisation administrative de la loi du 8 avril 1898.

L'usine à réquisition s'imposera à l'usiniér, quand il éprouvera quelque difficulté à constituer juridiquement sa chute.

Comme le disait avec lyrisme M. Côté, le projet Ruau « met à la roue du progrès qui emporte l'industrie hydro-électrique l'organe voulu pour briser l'obstacle, tout en laissant aux industriels la faculté de ne s'en servir qu'en cas de nécessité » (1).

Voilà donc le critérium, voyons maintenant quelle est la condition des usines à réquisition. Nous examinerons trois points :

a) Institution de l'usine :

Nous avons déjà vu dans quel cas on allait avoir recours à la nouvelle loi, voyons maintenant comment cette aide va pouvoir être sollicitée.

Une demande expresse est exigée qui pourra être jointe à la demande d'autorisation de la loi de 1898 ou présentée seule et postérieurement (art. 2).

Pour présenter avec succès cette requête, il faudra remplir certaines conditions préalables, c'est-à-dire posséder :

(1) CÔTÉ : Conférence à la Société des Ingénieurs civils. Mémoire des Travaux des Ingénieurs civils, 1905, n° 680.

1° Les terrains nécessaires à l'établissement de l'usine proprement dite.

2° Une des rives à l'emplacement projeté pour le barrage.

3° Une certaine fraction des droits de riveraineté attachés à la section visée du cours d'eau.

La demande est soumise à une enquête dont les formes sont les mêmes que celles de l'enquête prescrite par l'art. 12 de la loi du 8 avril 1898 (art. 3).

L'enquête faite, un décret en Conseil d'Etat sera rendu; décret qui aura à apprécier si se trouvent remplies : « les conditions nécessaires pour obtenir l'autorisation prévue par la loi du 8 avril 1898 » ; celles qui résultent de la présente loi » ; enfin « s'il ressort de l'enquête des propositions que le Conseil d'Etat aura jugées décisives.

L'autorisation accordée est soumise à la révocabilité si les conditions prescrites dans l'acte d'autorisation, par application de l'article 6 ci-après pour la sauvegarde des intérêts généraux, ne sont pas remplies ou cessent de l'être ».

L'inexécution des travaux, au bout de trois ans, périmé l'autorisation.

Dans le cas de plusieurs demandes concurrentes pour une même chute, c'est celui qui dispose de la plus grande fraction de droits de riveraineté qui est préféré (article 4).

Si les demandes n'intéressent pas la même chute, mais chevauchent les unes sur les autres, la préférence est donnée à celui qui établira dans le délai de trois ans une usine plus forte d'un cinquième que les autres.

Si ces règles ne peuvent être observées, on s'en tiendra à la priorité de la demande.

L'article 5 prévoit la constitution d'une association syndicale libre (loi des 21 juin 1865, 22 décembre 1888) entre les riverains pour l'exploitation de la chute.

b) Caractère de l'usine privée à réquisition.

Cette usine est exactement semblable comme situation juridique à l'usine privée ordinaire.

Seulement pour justifier le droit d'expropriation réduit qu'on lui accorde, on lui a donné un semblant de forme publique en l'obligeant à réserver une partie de son énergie pour les services publics.

Voici ce que dit M. Lebrun :

« La déclaration d'utilité publique confère au concessionnaire les droits les plus absolus sur la propriété d'autrui et, en échange, lui impose des conditions inscrites au cahier des charges : précarité, etc...

Dans le système de l'usine privée à réquisition, les uns et les autres sont moins étendus ; ils s'expliquent en quelque sorte les uns par les autres. D'autre part, l'usinier est mis en situation de triompher des résistances que quelques riverains peuvent lui opposer ; mais, en échange, il doit réserver une part de la force produite par son usine pour les services publics.

Pour que les services publics puissent utiliser la réserve établie en leur faveur, ils devront opérer le remboursement préalable d'une quote-part correspondante dans les frais d'établissement, d'entretien et d'exploitation si la réquisition doit durer.

Quelle sera alors la qualité de cette usine privée sub-

ventionnée par les services publics ? on aurait bien aimé le savoir.

c) Droits et obligations de l'exploitant d'une usine privée à réquisition.

L'autorisation accordée réserve les droits des tiers (article 7), mais ces droits sur les eaux, autres que l'irrigation et l'alimentation, sont transformés en indemnité (art. 9).

C'est donc une expropriation qui est établie, en faveur de l'usiner. Toutefois, ce dernier peut être tenu de restituer l'énergie sous forme électrique aux établissements de force motrice existants déjà sur la section intéressée.

En résumé, l'industriel a le droit de s'attribuer moyennant indemnité les droits de riveraineté qui lui manquent.

Il se verra aussi accorder le bénéfice des servitudes d'aqueduc et d'appui établies par les lois de 1845 et 1847 en faveur de l'agriculture (article 10).

Toutes les difficultés soulevées par la mise en pratique de ces nouveaux droits sont de la compétence du Tribunal civil.

Voilà pour les droits, passons aux obligations : elles sont au nombre de deux principales.

1° Une obligation générale de remplir les conditions énoncées dans l'acte d'autorisation pour la sauvegarde des intérêts généraux.

2° Des réserves en faveur des services publics. Cette dernière obligation va nous retenir plus longtemps.

Ces réserves peuvent être restituées en eau ou en énergie.

Les premières seront « non avenues si dans un délai de deux ans à partir de l'acte d'autorisation le projet qui les a motivées n'a pas été exécuté dans un délai de trois ans à partir de l'acte d'approbation (1) (art. 6).

Pour les réserves d'énergie, l'Administration a un délai de dix ans pour prendre une réquisition, délai qui part de la première année de l'exploitation.

Elle ne peut réclamer qu'une quote-part de l'énergie brute ou transformée qui n'excédera pas le quart en eaux basses.

Cette réquisition n'est pas gratuite et elle sera rémunérée différemment suivant que son caractère sera stable ou temporaire.

Dans le premier cas, on doit rembourser à l'usiner une part proportionnelle des « frais d'entretien et d'exploitation des ouvrages ou appareils utilisés pour le service de l'autorité requérante. »

Si elle est temporaire, il y aura « paiement d'un droit de location correspondant ».

L'Administration pourra renoncer à tout ou partie de son droit de réquisition moyennant la fourniture à prix réduit, d'accord avec l'usiner, de l'énergie nécessaire à ses services publics.

Mais si l'on voit bien à quoi sera tenu l'industriel, on cherche, par contre, quelle sanction lui sera infligée en cas de non exécution.

On peut prononcer la déchéance contre un conces-

(1) Nous nous contenterons de citer le texte en déplorant son manque de clarté.

sionnaire fautif, mais contre un fournisseur malhonnête, la seule voie de recours est le Tribunal civil.

Quelle source féconde de procès !

Nous avons donc une idée de ce que sera la fameuse usine à réquisition.

Une usine privée constituée grâce à l'aide de l'autorité publique et de qui l'on pourra obtenir en compensation une réserve d'énergie au profit des services publics.

II. — Usines hydrauliques déclarées d'utilité publique ou usines d'utilité publique autonomes.

Elles ne sont pas rattachées à un service public spécifié comme les anciennes usines d'utilité publique. Elles ont pour objet *principal* d'assurer les fournitures d'énergie nécessaires à des services publics.

Comme les usines privées privilégiées, elles sont mixtes, mais ici la fourniture aux services publics sera l'objet principal.

On s'est borné pour ce type d'usine à reproduire les dispositions en vigueur pour les concessions de Travaux publics.

L'usine publique peut vendre ses excédents d'énergie à l'industrie privée, et cette faculté est étendue à l'usine d'utilité publique faisant partie intégrante d'une entreprise déclarée d'utilité publique (articles 14 et 19).

Naturellement le concessionnaire jouira du droit d'expropriation dans toute sa plénitude et pourra profiter des servitudes d'aqueduc et d'appui que l'on avait établies pour les usines privées à réquisition (article 16).

La concession est temporaire et les ouvrages exécutés

par le concessionnaire font retour sans indemnité au concédant (article 15).

L'article 17 dit que des indemnités peuvent être allouées aux riverains qui n'ont pas encore fait usage de leurs droits.

Le chapitre III du projet a trait aux améliorations du régime des eaux auxquelles doivent subvenir les usiniers qui en auraient profité, et à la formation d'associations syndicales.

Le chapitre IV prescrit la rédaction d'un règlement d'administration publique (article 23).

Tel qu'il est, ce projet est-il satisfaisant ? Nous allons essayer de nous en rendre compte.

Nous en avons déjà commenté les grandes lignes en étudiant la tendance opportuniste, et les critiques que nous avons formulées sur celle-ci s'appliquent tout naturellement au projet (1).

Nous n'insisterons donc pas sur elles, nous contentant de les signaler.

a) Son triple caractère pratique, transactionnel et facultatif.

Comme projet pratique, celui-ci nous paraît représenter le summum de la complication.

Quant aux transactions, nous avons montré qu'elles étaient toutes de façade.

Enfin le fait d'être facultatif nous conduit à penser qu'il serait totalement inopérant.

(1) Voir Thèse transactionnelle.

b) Maintien du critérium de la navigabilité et de la flottabilité.

Nous n'avons pas cessé de nous élever contre cette distinction fâcheuse et archaïque. Outre qu'elle mène à une compréhension irrationnelle des droits des riverains, elle aboutit à la création de deux législations différentes pour une matière qui est unique.

Nous ne saurions trop le répéter : toute loi sur les usines hydro-électriques qui ne fera pas table rase de ce restant des coutumes anciennes manquera son but.

c) Défaut de bases juridiques. Cela est si évident que l'on rechercherait en vain dans les travaux des rapporteurs l'ombre d'une justification juridique.

Le seul point d'appui — et combien fragile — sur lequel ils ont construit, est le désir de concilier et de ne pas trop innover. Mais est-ce là une raison qui doit guider un législateur vraiment soucieux de faire de bonnes et saines lois ?

Deux autres critiques nous sont suggérées par l'examen du projet Ruau.

d) Insuffisance absolue du critérium entre les usines autorisées et les usines à réquisition.

On ne peut accepter que la base du droit de réserve en faveur des services publics soit dans le fait qu'un industriel n'a pu arriver à constituer amiablement sa chute.

Il faut être logique jusqu'au bout et choisir entre deux solutions : ou bien l'on peut demander à toutes les usines de faire des réserves, ou bien on ne le peut pour aucune.

Mais il est incompréhensible que le fait d'avoir recours à l'autorité publique crée ainsi une dette à l'encontre de l'Etat. Celui-ci aurait alors deux poids et deux mesures : les uns pour l'industriel déjà favorisé par le hasard, à qui l'on ne demanderait rien, les autres pour ceux qui, ayant eu des difficultés avec les riverains, devraient encore en avoir avec l'Administration.

On se rend trop compte que le projet de loi a été dicté par l'inspiration venue de businessmann qui ont l'habitude de payer chaque service rendu.

« Les affaires sont les affaires » ont-ils pensé, on nous rend un service il est juste de le rémunérer. Cela est si vrai qu'il y a eu discussion sur la rémunération : les industriels la trouvant trop élevée.

Nous ne sommes pas ici « en affaires », et l'on ne peut songer à transporter les habitudes commerciales dans la confection des lois.

N'oublions pas que le motif qui exige des réserves en faveur des services publics est un motif d'un ordre beaucoup plus élevé : c'est celui de la défense de la collectivité et des intérêts publics qui s'y rattachent, et ceux-ci sont plus que menacés ! et nous en arriverons à la dernière critique.

c) Méconnaissance totale de l'intérêt public,

Nous avons vu que les étatistes avaient un drapeau, l'intérêt public, comme les civilistes en avaient un autre, l'intérêt privé. Le projet Ruau se trouvait dans l'obligation de partager les dépouilles opimes entre les deux combattants. Il apparaît que les civilistes ont dû jeter leur épée dans le plateau de la balance, car celle-ci s'est fortement inclinée en leur faveur.

Que trouvons-nous comme mesures destinées à défendre l'intérêt public ?

L'usine privée à réquisition ? Nous pensons bien qu'elle n'existera jamais, mais à supposer que quelques malheureux industriels y soient obligatoirement amenés par la malchance, qu'y aura-t-il pour les services publics là où ces bienfaisantes usines n'existeront pas ?

L'usine publique autonome, nous répondra-t-on ! Oui, mais s'il n'y a pas de chutes disponibles ou que les services publics n'aient pas besoin d'une quantité d'énergie nécessitant la création d'une usine de ce genre ?

L'Etat sera donc complètement désarmé devant les usines privées. « L'usine privée fera la loi ».

Et contre le trust et l'accaparement quelles mesures a-t-on prévues ? Aucune. On nous répondra encore que la loi du 19 juin 1906 sur les distributions électriques est une garantie.

N'aurait-il pas mieux valu attaquer le mal à sa racine, c'est-à-dire dans l'usine productrice même !

En résumé ce projet nous paraît absolument inacceptable à tous les points de vue car il ignore trop qu'il existe des principes juridiques intangibles et que l'intérêt public a, lui aussi, droit à une certaine attention.

Il semble d'ailleurs qu'on se soit quelque peu rendu compte de cela, car depuis plus de quatre ans ce projet demeure enfermé dans les archives de la Chambre. Le ressuscitera-t-on ? C'est douteux, mais en tous cas ce n'est pas à souhaiter.

Un dernier texte appelle maintenant notre examen, le projet de loi Caillaux-Barthou.

II. — Projet Caillaux-Barthou

Ce projet a subi deux remaniements de la part des Commission de la Chambre et du Sénat. Trois textes existent donc : nous étudierons seulement le dernier, celui de la Commission du Sénat (1).

Avant d'entrer dans l'analyse du projet, notons une conception caractéristique qui a présidé à sa confection.

Alors que, pour le projet de loi sur les cours d'eau non navigables ni flottables, on avait tendance à faire trop état des revendications des industriels, ici, au contraire, il semble bien que les Commissions qui ont examiné le projet Caillaux-Barthou ont été inspirées d'un esprit étroitement étatiste.

Pourquoi n'a-t-on pas suivi les mêmes principes à propos des cours d'eau non navigables ni flottables ? c'est bien regrettable.

« A tout bien considérer, nous dira M. Baudin, qu'est-ce qu'une dérivation de force motrice sera sur une rivière du domaine public ? C'est l'attribution *privativement* faite à un particulier d'une portion plus ou moins grande, mais bien définie, de l'énergie virtuellement contenue dans ce cours d'eau ».

N'est-ce pas aussi vrai pour les autres cours d'eau !

« Dans quelque hypothèse que l'on se place, il y a toujours, et c'est ce qu'il importe de noter, un prélè-

(1) Nous indiquerons en note l'origine des modifications.

vement effectué dans l'intérêt d'un seul sur le bien qui appartient à tous. »

Ce sont là des paroles dont on ne peut qu'admirer la sagesse et, comme il serait agréable de les entendre de la bouche du rapporteur du projet Ruau !

Cette remarque faite, nous passerons à l'analyse du projet.

Il comporte quatre titres et dix-huit articles.

Titre I. — (Art. 1 et 2). Classification des usines.

On en reconnaît deux types, les usines autorisées et les usines concédées (art. 1).

Les premières sont celles qui rempliront la double condition : ne pas avoir pour objet principal le commerce de l'énergie, disposer d'une puissance brute à l'étiage d'au plus 200 kilowatts (1) (article 2).

Toutes les autres sont soumises au régime de la concession.

Titre II. — (Art. 3 à 5) . Usines autorisées. Elles sont régies par la législation actuelle, sauf deux modifications :

1° L'autorisation, autrefois d'une précarité perpétuelle, est donnée pour un maximum de 50 ans (2) (article 3). Ce délai part de la promulgation de la loi pour les usines actuellement existantes (article 4).

(1) Le projet primitif classait les usines en deux catégories, suivant leur destination : usines privées : but principal, utilisation privée ; — usines publiques : but principal, commerce de l'énergie. Il ne tenait pas compte de la puissance.

(2) Trente ans seulement dans le premier projet.

2° Elles peuvent être exceptionnellement autorisées à vendre au public leurs excédents d'énergie (article 5).

Titre III. — (Articles 6 à 13). Usines concédées.

Le régime adopté est, sauf quelques adaptations à la matière, celui des concessions de travaux publics. Nous étudierons donc : l'institution de la concession, ses effets, le cahier des charges et la fin de la concession.

a) Institution de la concession (art. 6). Le premier projet ne spécifiait pas l'autorité concédante.

La commission de la Chambre voulut préciser et reprit le droit commun en s'inspirant de la loi du 11 juin 1880 (tramways), c'est-à-dire :

1° En général : *Décret* rendu en forme de règlement d'administration publique.

2° *Loi*. Quand les eaux seront détournées sur plus de 20 kilomètres et quand l'usine devra avoir une force supérieure à 15.000 kilowatts.

La commission sénatoriale, plus méticuleuse, modifia le texte en imposant l'obligation d'une loi dans les trois cas suivants :

1° Détournement de plus de deux kilomètres.

2° Détournement d'un volume d'eau supérieur au quart du débit de la rivière à l'étiage.

3° Puissance brute à l'étiage de plus de 15.000 kilowatts.

Autant dire que maintenant la concession par le pouvoir législatif deviendra la règle.

Les modifications à la concession primitive seront faites par décret rendu en Conseil d'Etat.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux usines qui

font partie intégrante d'entreprises déclarées d'utilité publique : un règlement spécial interviendra en ce qui les concerne.

b) Effets de la concession (articles 7, 8 et 11).

Elle donne au concessionnaire deux droits :

1° Celui d'exproprier dans les formes de la loi du 3 mai 1841.

2° Celui d'imposer certaines servitudes (appui, aqueduc, canaux, souterrains).

S'il y a lieu à indemnité dans ce dernier cas, le tribunal civil est compétent (1).

Un autre effet de la concession sera de placer dans le domaine public toutes les installations faites pour l'usage de la concession.

c) Cahier des charges (2) (article 9).

Il déterminera la destination et la durée de la concession, le règlement d'eau, la redevance, les tarifs, le cautionnement, etc.

Trois points à signaler cependant : les paragraphes 6, 9 et 10 de l'article 6.

Paragraphe 6. — Le cahier des charges pourra déterminer la participation aux bénéfices à laquelle auront droit les divers employés de l'usine.

Disposition, intéressante certes, que l'on doit à la Commission du Sénat, mais peu exécutable, étant donné

(1) Le projet Caillaux-Barthou donnait la compétence au juge de paix.

(2) Le premier texte ne stipulait pas ce que devait contenir le cahier des charges.

son caractère facultatif; c'est une tendance à remarquer comme devant être suivie.

Paragraphe 9. — A trait aux réserves en eaux et en énergie devant être faites en faveur des services publics. — Le cahier des charges déterminera les conditions auxquelles elles devront être mises à la disposition de ces services.

Paragraphe 10. — Les conditions dans lesquelles le rachat pourra être effectué par l'autorité concédante seront insérées dans le cahier des charges.

d) Fin de la concession (article 11).

La concession expire par le terme ou le rachat; on n'a pas prévu de déchéance. Elle peut d'ailleurs être renouvelée.

A l'expiration de la concession, l'Etat entre gratuitement en possession de toutes les dépendances du domaine public définies à l'article 10.

Deux articles font encore partie du Titre III. L'article 12, qui étend à toutes les usines concédées et aux usines faisant partie d'une entreprise d'utilité publique la faculté de vendre leurs excédents suivant les conditions fixées par un décret rendu en Conseil d'Etat, et l'article 13, qui donne un délai de cinq ans aux usines existantes antérieurement à la promulgation de la loi pour régulariser leur situation.

Dans ce cas, un décret suffira puisque l'on se trouve en présence du fait accompli.

Titre IV. — Dispositions générales (articles 14 à 18).

L'article 14 a trait aux redevances qui seront établies conformément à la loi du 8 avril 1898 (article 44).

Sept règlements d'administration publique sont prévus par l'article 16.

Les usines ayant une existence légale sont exceptées des dispositions de la présente loi (article 17).

L'article 18 est un article de style.

Il y a fort peu à dire sur ce projet, dont les dispositions sont satisfaisantes. Seulement nous ne pouvons accepter qu'une loi soit votée sur le seul statut des cours d'eau navigables.

Pensant que le critérium de la navigabilité est un archaïsme à supprimer, il ne nous paraîtrait pas logique de le voir consacrer par le vote du projet Caillaux-Barthou.

En dehors de ce défaut originel, nous ne trouvons rien à redire au texte, qui a été en grande partie reproduit de celui de MM. Baudin et Millerand.

M. Dumont, ministre des Travaux publics sous le ministère Monis, présenta un contre-projet à la Commission du Sénat, qui le repoussa d'ailleurs et déclara s'en tenir à son texte.

Le voici dans ses grandes lignes :

« Le projet établit un régime spécial pour les grandes usines, en laissant subsister, pour les petites usines et les usines des services publics, les régimes existants.

« Les actes des grandes usines d'une puissance brute en étiage supérieur à 200 kilowatts, et qui ne feraient pas l'objet d'une concession de travaux publics, devraient contenir les stipulations ci-après :

« Destination de l'usine;

« Durée de la concession;

« Obligation pour le concessionnaire de constituer dans un délai déterminé une société anonyme qui pourrait avoir pour objet l'utilisation de l'énergie produite :

« Montant de la redevance due à l'Etat, et conditions dans lesquelles celui-ci serait appelé à participer dans les bénéfices de l'entreprise : organisation du contrôle de l'Etat :

« Droits et obligations respectifs tant du concessionnaire que de l'Etat » (1).

Nous nous contentons de reproduire cet extrait à titre purement documentaire, et sans aucun commentaire, étant donné le peu de précision qu'il comporte.

Nous avons donc terminé cet exposé des essais législatifs en France. Qu'il nous soit permis, avant de conclure, de regretter qu'en un pays aussi intéressé que le nôtre à la solution de la question de la houille blanche, un texte définitif ne soit pas encore intervenu et que les projets déposés soient, sauf exception de ceux qualifiés d'étatistes, aussi peu respectueux de l'intérêt de la collectivité.

(1) Le Parlement et l'opinion, nos des 26 juin et 25 octobre 1911.

CONCLUSION

Nous avons essayé de montrer l'importance de la houille blanche.

Après avoir étudié les éléments du *problème*, les solutions que l'on a proposées en France, le mouvement législatif à l'étranger, il nous reste, pour être complet, à tirer de cette étude une conclusion.

Nous nous sommes efforcé d'attirer l'attention sur un point capital : la houille blanche est une industrie qui intéresse la collectivité, qui sort du cadre ordinaire de l'industrie courante. On ne peut donc l'envisager sous l'aspect que l'on a l'habitude de donner à celle-ci.

A un sujet spécial, il faut des mesures spéciales.

Il est un fait reconnu sans difficulté par tous : la législation actuelle est insuffisante.

Nous n'avons pas, en cette matière nouvelle, des lois qui soient faites pour elle, et, à notre avis, on ne doit pas essayer de rajuster de vieux textes pour en faire un nouveau.

Ces vieux textes n'ont pas la souplesse nécessaire pour se plier à ce nouvel accommodement. Ils ont été faits pour des hypothèses vieilles et qui ne sont plus en rapport avec la vie économique actuelle.

Il faut donc combler cette lacune législative à deux points de vue : celui de la création des usines hydro-électriques ; celui de la garantie de l'intérêt public.

Une industrie naissante a besoin de ménagements, et il serait d'une bien mauvaise politique de tuer la poule aux œufs d'or.

L'effort doit donc se porter sur un objet limité : favoriser la création des usines, mais non pas une création désordonnée et affolée ; il faudra un plan méthodique et bien arrêté.

D'autre part, en favorisant l'établissement des usines, on ne doit point pour cela perdre de vue que l'intérêt public est en jeu.

Il ne serait donc pas très sage, pour encourager les industriels, de leur accorder une aide qui puisse avoir l'effet désastreux de compromettre tout le bénéfice social et futur qu'il y a à retirer des chutes d'eau.

D'ailleurs, ces deux objets ne sont pas en opposition.

L'aide de l'Etat doit se manifester maintenant et les réserves en faveur de l'intérêt public devront être faites en envisageant l'avenir.

La question a d'ailleurs assez trainé pour réclamer impérieusement une solution. Comme dans bien des cas, nous nous sommes laissé devancer par les autres nations.

Cependant à quelque chose malheur est bon, et ce retard, si nous savons en profiter, ne nous aura pas été préjudiciable, loin de là.

Ayant laissé faire les autres, nous serons à même d'u-

tiliser les enseignements qui se dégagent de leurs essais, et il semble que nous pourrions déjà voir trois grandes tendances se manifester.

a) Celle de favoriser la création des usines hydro-électriques, sans cependant abandonner les droits régaliens de l'Etat sur cette partie de la richesse collective.

Pour cela on emploiera différents moyens, dont le plus simple est de soumettre tout établissement hydro-électrique à l'autorisation préalable. — C'est d'ailleurs une mesure que l'on rencontre dans toutes les lois étrangères.

D'autre part, on observe une tendance constante à réduire les droits des riverains (Wurtemberg, Bade, certains cantons suisses. Norvège.)

En Belgique, pays pourtant très jaloux de sa liberté, « l'Administration prétend à un pouvoir absolu sur les petits cours d'eau... Les légistes... cherchent, par tous les moyens possibles, à diminuer les droits incontestables des riverains; les projets de réforme successivement élaborés aboutissent en fait à une véritable expropriation de ces derniers, tout en ne voulant pas trancher contre eux la question si controversée de la propriété des petites rivières, ils arrivent à les priver de leurs droits utiles, le droit de pêche lui-même étant considéré comme domanial » (1).

Partout on se rend compte de la valeur de la houille

(1) Note de M. Plocque sous la loi belge du 7 mai 1877. *Annuaire de législation étrangère*, t. VII (1878), p. 501.

blanche et les gouvernements écartent soigneusement les compétitions qui vont se présenter.

Dans les pays germaniques, l'Administration possède un pouvoir fort étendu de contrôle qui lui permet de veiller à la conservation de ces richesses.

Dans les pays du Nord (Norvège), on ne tient aucun compte des prétendus droits de riveraineté invoqués en France.

b) Une autre tendance, c'est celle du monopole.

Nous la voyons se répandre et prendre peu à peu de la consistance.

En Suisse, ce sera la société Freiland, qui la demandera sans succès, il est vrai; mais cet échec n'est assurément que momentané.

En Italie, où l'idée socialiste fait de remarquables progrès, la question sera portée un jour ou l'autre devant le Parlement, et nos voisins des Alpes ont déjà étatisé d'autres services plus importants (chemins de fer, assurances, municipalisation).

En Norvège, on a été directement au but par la loi du 18 septembre 1909, qui fait revenir à l'Etat sans indemnité les forces hydrauliques ainsi que les stations génératrices et tous leurs accessoires, lorsque les concessions existantes auront pris fin.

Comme on peut s'en rendre compte, ce n'est pas une vaine menace à l'adresse des industriels, mais une réalité en marche.

Si l'on se décide à cette nationalisation, c'est qu'un intérêt supérieur demande que toutes les forces d'une nation soient dirigées dans un même sens et sous une même

autorité. Plus que pour toute autre, c'est le cas de la houille blanche qui, quoi qu'on puisse faire, deviendra un monopole, sinon d'Etat, du moins de fait.

c) Préoccupation de fournir les services publics.

C'est principalement dans les pays qui exploitent les chemins de fer que l'on verra naître cette idée.

En Italie, c'est la circulaire du général Afan de Riviera, du 17 juin 1898.

En Suisse, la législation cantonale est armée en ce sens.

En Norvège, la loi prévoit que les concessionnaires seront tenus de fournir une certaine quantité d'énergie électrique à un prix défini.

Demain, en effet, l'électrification des lignes de chemin de fer va peut-être entrer dans une phase d'exécution. Il faudra alors qu'une force suffisante et produite à des conditions avantageuses ait été réservée pour leur consommation.

On a aussi réservé l'avenir en n'accordant que des concessions temporaires; c'est là un principe couramment admis à l'étranger.

Après ce rapide coup d'œil, on peut voir que partout on se préoccupe de la question, que partout on a pour but de favoriser le présent et de sauvegarder le futur. On voit que les Parlements n'hésitent pas à voter des lois nouvelles, qui souvent ne tiennent aucun compte des vieux errements qui les ont précédées.

L'intérêt pratique passe avant l'intérêt théorique et il ne semble pas que les autres nations s'embarrassent de notre fatras de discussions, — ou se préoccupent d'ex-

traire de textes antiques des significations problématiques; au lieu de parler, on agit.

Il est vrai qu'en France c'est bien ce qui se produit aussi, mais ce sont les industriels qui agissent et non l'Etat. Est-il admissible qu'un grand pays démocratique comme le nôtre se laisse donner des leçons par des nations monarchiques ?

Le chemin nous est suffisamment tracé pour que nous n'hésitions pas à le suivre; et voici, à ce qu'il nous semble, quels devraient être les principes directeurs d'une nouvelle législation.

1° Ne pas hésiter à abolir le critérium antique de la navigabilité et de la flottabilité.

Toute loi qui méconnaîtrait cette vérité serait entachée d'un vice de constitution tel, qu'elle serait plutôt nuisible.

Nous ne pouvons mieux faire que de reprendre ici les paroles que M. Larnaude prononçait en 1902 à la Société d'Etudes législatives.

« Je crois qu'il faut faire rentrer dans la domania-lité tout ce qui, dans un pays, par sa destination naturelle, doit servir aux usages de tous.

« Que cette utilisation n'ait pas jusqu'à ce jour pris ces directions relativement nouvelles, la force motrice, l'irrigation, la santé publique, peu importe, elle les prendra, soyez en sûrs, le jour où cette idée aura fait son chemin : que l'individu ne peut garder de l'eau que ce qui peut servir à ses besoins, mais qu'il n'a pas le droit d'en prendre plus que ses besoins n'en réclament » (1).

(1) Bulletin de la Société d'Etudes législatives, t. I, p. 377.

C'est donc là un point capital sur lequel on ne peut transiger. Tant qu'il n'aura pas été admis, aucune loi utile ne pourra intervenir, et nous ne trouverons que des solutions bâtarde ou boiteuses comme les projets de 1906 ou de 1908.

On ne peut concevoir deux statuts pour une même matière, et le fait qu'une distinction arbitraire existe qui divise nos cours d'eau, ne peut justifier des conceptions telles que celles qui ont présidé à la confection de la plupart des projets français. Nous voulons dire de ceux des civilistes et des partisans de la transaction.

La transaction ne se conçoit qu'entre deux personnes possédant des droits équivalents et dont on ne pourrait favoriser l'une au détriment de l'autre. Ici, ce n'est pas le cas; l'intérêt privé si respectable soit-il, ne peut, à aucun moment entrer en lutte avec l'intérêt général. Ce dernier seul doit compter aux yeux du législateur. Quant au premier, on lui accorde ce qui ne peut pas nuire à la collectivité.

2° Une conséquence en découle naturellement. On ne doit pas aliéner *in eternum* la richesse collective. Un seul régime peut convenir dans le cas actuel : la concession, et la concession temporaire.

Elle seule permettra de surveiller les progrès de la nouvelle industrie et elle seule permettra, le moment venu, d'en faire profiter la nation.

Que l'on y voie une nationalisation, une tentative de collectivisme, cela importe peu. En matière économique, les mots ne sont rien, les faits sont tout.

Appelons cela *nationalisation*, si cela peut faire plai-

sir aux libéraux. Qu'importe, pourvu que cette combinaison soit faite pour l'avantage du plus grand nombre, pour le profit du pays.

C'est d'ailleurs là le seul moyen de sauvegarder l'avenir, car le rachat est une opération beaucoup trop aléatoire pour être pratique.

Le capital est un personnage qui a droit à bien des égards et dont on ne doit pas trop médire. En l'état actuel de nos mœurs il est un des facteurs précieux de la vie économique. Il ne faut donc pas l'effaroucher, car nous en avons besoin. Mais, il est nécessaire de le ménager, point n'est besoin de lui offrir des dons princiers et le retenir par l'aliénation perpétuelle de nos forces hydrauliques nationales serait un marché de valeur douteuse.

Donnons lui sa part, et cette part est encore fort appréciable; qu'il profite pendant un certain temps, fût-ce même 99 ans, de la force des chutes d'eau, mais qu'il nous la rende.

3° Il est d'ailleurs une brèche qu'il faut ouvrir, le mieux étant souvent l'ennemi du bien. Il faut conserver une liberté plus grande à une catégorie d'usines, celles de peu d'importance.

Leur imposer le régime de la concession ne serait pas un avantage, étant donné le peu de forces dont elles disposent. On peut même les autoriser à vendre leurs excédents d'énergie, car, dans ce cas, ce ne peut être qu'un avantage pour les populations voisines.

La petite usine, celle n'employant qu'une quantité minimale d'HP, est appelée à rendre bien des services dans les localités peu peuplées.

Et puis n'oublions pas qu'à côté des forces imposantes de la houille blanche, il existe une autre force qui n'est pas à dédaigner, la houille verte. Et réservons un traitement de faveur aux petites installations.

Elles ne devront être soumises qu'à une seule obligation, celle de laisser le champ libre quand une usine de plus vaste envergure deviendra utile et nécessitera leur disparition.

Sauf cette réserve, elles ont droit au maximum de liberté compatible avec le souci d'une sage Administration.

Il suffira de leur conserver le régime de l'autorisation valable pour une période moyenne (30 à 40 ans) et pouvant être retirée moyennant une indemnité versée par le concessionnaire de l'usine plus considérable.

4° Ce type d'usine, que sa faiblesse met à l'abri de la concession, peut avoir une destination privée ou publique. Mais il faudra conserver une division parmi les usines concédées.

Le critérium pourra s'appuyer sur la destination — privée ou publique.

L'usine privée (scierie, usine électro-chimique) sera tenue de contribuer à la marche des services publics dans une certaine mesure et le cas échéant.

On pourra exiger du concessionnaire une fourniture en faveur d'un chemin de fer, d'un service d'éclairage public. Mais le prélèvement ainsi fait ne devra pas pouvoir priver l'usinier de la force nécessaire à son industrie. Dès qu'il dépassera une certaine limite, le caractère privé disparaîtra et l'usine sera rachetée pour devenir publique.

L'usine publique, ce sera celle qui fera commerce de l'énergie produite. Celle-là sera tenue de servir intégralement les besoins publics (chemins de fer, etc., etc.), avant tout autre client. Le service public sera un client privilégié qui aura droit à la priorité intégrale pour sa demande.

Cependant, ce type d'usine sera parfaitement autonome et non pas nécessairement administré en régie.

Suivant la pensée de M. Tavernier, on devra donc pouvoir passer, quand il en sera besoin, de l'usine à destination privée à l'usine à destination publique.

Il faudrait donc que l'usine privée pût par un acte simple devenir publique dès que son but changerait.

5° Ces quatre conditions ont pour objet la création proprement dite des usines. Trois autres plus générales seront à remplir.

a) Des mesures devront être prises pour empêcher tout accaparement et trust. Il faut pouvoir empêcher la réunion de plusieurs usines quand cela sera contraire à l'intérêt général.

La Norvège a, dans sa loi du 18 septembre 1909, beaucoup insisté sur cette idée qui se trouve contenue dans plusieurs articles et nettement spécifiée.

Elle a employé un moyen très simple pour prévenir le danger. L'article 2, paragraphe 12, subordonne toute cession à l'autorisation royale donnée par décret, et il ajoute : « La cession ne sera pas autorisée dans le cas où elle serait contraire à l'intérêt général, celui notamment où elle serait de nature à léser cet intérêt en réunissant plusieurs chutes d'eau dans les mêmes mains. »

Nous avons vu que la houille blanche avait une tendance très nette à devenir un monopole, tout au moins de fait; il faut retarder le mouvement tant que le terrain n'est pas encore suffisamment préparé pour un monopole d'Etat.

b) Un plan général doit être étudié pour la construction des usines. On peut profiter des travaux à exécuter pour améliorer le régime de nos cours d'eau, et puis il faut établir des usines génératrices à bon escient, de manière à utiliser rationnellement et complètement la force contenue dans les rivières de France.

Pour cette œuvre, un organe central et directeur est nécessaire. Une commission doit étudier chaque demande de concession, dans un but d'intérêt général surtout.

Une semblable commission devrait agir comme régulateur sur le développement de la force hydraulique.

Cette création fut d'ailleurs prévue dans le projet de 1900 et la proposition Guillaïn, entre autres.

Dans le projet de 1900, elle avait pour mission :

1 °D'examiner et de coordonner les études préparées en conférence par les services locaux pour les aménagements des eaux, en vue de leur utilisation par les services publics, l'industrie et l'agriculture.

2° De donner son avis sur les demandes de concession d'usines et sur les projets de décret de concession au point de vue de l'utilisation de l'énergie et de l'eau par les services publics ou les associations syndicales autorisées (article 16).

On aurait pu ajouter, l'utilisation pour la navigation.

c) Enfin un troisième point nous paraît s'imposer : l'établissement d'un cadastre détaillé de toutes les chutes d'eau existantes, utilisées ou à utiliser.

Ce travail d'ensemble a été prévu dans la seule proposition Jouart, où il est reproduit de la loi italienne. En Suisse, on y a songé et l'on y travaille d'une manière effective.

La clarté, cette qualité bien française, doit ici triompher, et c'est en connaissant avec précision les richesses hydrauliques dont nous disposons que nous pourrons les utiliser avec le plus de profit.

On ne doit pas marcher au hasard et faire tout au petit bonheur ; il faut aller sûrement au but par les moyens les plus simples.

Le cadastre des chutes d'eau serait un point de repère d'une valeur incontestable.

6° Nous avons vu quelles étaient les mesures que réclamait l'intérêt général et nous avons dit que l'intérêt particulier devait, lui aussi, être favorisé quand cela ne nuisait pas à la collectivité.

Quelle ligne de conduite devra-t-on suivre vis-à-vis des usiniers ?

a) Tout d'abord leur accorder les plus grandes facilités pour construire les usines qu'on leur aura concédées. Pour cela, ils auront droit de se servir de la procédure de l'expropriation.

Ici ce ne sera plus l'intérêt privé qui sera en jeu, mais bien l'intérêt public, l'usine devant faire retour au concédant.

L'Etat pourrait même leur prêter gratuitement les

terrains qui lui appartiendraient. Une fois l'intérêt général sauvegardé par la concession temporaire, rien ne s'oppose à ce qu'on leur accorde toutes les facilités que faire se pourra.

On leur donnera aussi le bénéfice des servitudes d'appui, d'aqueduc et de canal souterrain.

b) Le principe de la durée limitée d'exploitation ne fait pas obstacle à ce que cette durée soit portée à la limite maxima permise. Le terme de 99 ans peut même être atteint, si l'opération se présente comme difficile à mener à bonne fin.

Il faudra donc que l'autorité concédante puisse se mouvoir dans des limites étendues et ne pas être obligée de restreindre son choix à une période trop courte.

Le premier cahier des charges ne doit pas non plus être trop rigoureux. Il importe de ne pas en faire un épouvantail qui fasse fuir les demandes.

Toute idée fiscale doit en être écartée; pour les premières années d'exploitation au moins, il peut même être consenti des dégrèvements d'impôts.

Nous reconnaissons bien volontiers que le régime de la concession n'est pas l'idéal de l'industriel; c'est pourquoi il paraît de bonne politique de l'y habituer... tout doucement.

Néanmoins des clauses comme celles de la loi norvégienne, destinées à protéger le travail et l'industrie nationaux, nous semblent susceptibles d'être insérées sans que l'on puisse y trouver à redire.

Il en est de même des clauses qui imposent certains délais de construction et de mise en exploitation. Elles

ont pour but de ne pas laisser des richesses inutilisées.

Pour résumer d'une phrase la caractéristique d'une bonne législation de l'industrie hydraulique, nous dirons qu'elle doit, après avoir défendu l'intérêt public, favoriser autant qu'il est possible la création des usines hydro-électriques.

Un point noir existe bien encore, qu'il est nécessaire de faire disparaître, la question des usines préexistantes à la promulgation d'une loi nouvelle.

Comment les faire rentrer dans le droit commun sans se montrer trop dur envers leurs propriétaires actuels ?

Le plus simple serait de leur donner un certain délai pour se conformer aux dispositions nouvelles, mais cela paraît un peu trop rigoureux.

Nous préconiserions plutôt un système analogue à ceux proposés pour la nationalisation de la terre.

M. Gide, dans son cours d'Economie politique (1), suggère un mode de rachat assez ingénieux : l'Etat achetant, payable comptant et livrable dans 99 ans.

Il avait même calculé le prix à payer : 1.000 francs à toucher dans 100 ans, au taux de 5 % valant aujourd'hui 7 fr. 98, ce qui n'obligerait pas l'Etat à déboursier une somme bien exagérée.

Nous soumettrons un autre mode de rachat qui nous semble satisfaire à la fois l'équité et l'intérêt de l'Etat.

Le propriétaire d'une usine hydraulique serait mis en demeure de choisir entre deux solutions : soit le

(1) Page 590, édition 1911.

paiement d'une indemnité calculée, en ne tenant pas compte de la valeur de la force de l'eau, mais comprenant uniquement le prix des installations faites pour établir l'usine (1), soit l'obtention d'une concession temporaire dans les formes prévues par la loi.

Dans ce second cas, il bénéficierait de certains avantages, par exemple : immunité quant aux réquisitions des services publics pendant un nombre d'années à déterminer, dégrèvements d'impôts, etc...

S'il préférerait un paiement immédiat, il pourrait, malgré cela, obtenir une concession dans les formes de la nouvelle loi, mais il ne bénéficierait pas des avantages stipulés plus haut et serait soumis au droit commun.

De plus, il devrait payer un droit de location calculé d'après la formule suivante :

$$a \text{ (droit de location)} = \frac{Ar (1+r)^n}{(1+r)^n - 1}$$

A étant la somme qu'il aurait reçue comme indemnité de rachat, r le taux auquel aurait été fait l'emprunt d'Etat nécessaire aux paiement des indemnités, et n le chiffre d'années pour lequel serait accordée la nouvelle concession (2).

(1) Par usine, nous entendons seulement l'usine hydraulique et non les installations industrielles connexes qui resteraient la propriété de l'industriel et ne seraient pas soumises au rachat.

(2) C'est là une simple formule d'amortissement. Au bout de n années, le capital A déboursé par l'Etat serait complètement amorti et rentré dans ses caisses. Les frais

Au cas où l'usiner ayant accepté le versement immédiat ne postulerait pas une concession et laisserait l'installation à la disposition de l'Etat, celle-ci ferait l'objet d'une nouvelle concession et un loyer conforme à la formule précitée serait exigé du nouveau concessionnaire.

Nous n'exposerons ici ce système qu'à titre d'indication et sans entrer dans les détails qui pourraient se présenter. Mais nous pensons que la conception que nous suggérons est susceptible de recevoir une exécution pratique.

D'autant plus que l'industriel aurait tout intérêt à choisir la première hypothèse qui lui assurerait certains avantages (immunité temporaire de réserves, dégrèvement), tout en lui donnant une période d'exploitation suffisamment longue pour amortir son capital.

En tous cas, les risques supportés par l'Etat sont réduits au minimum, et l'opération de rachat ne se solderait que par un chiffre peu élevé et facile à calculer — c'est-à-dire les frais d'emprunt quand on aurait été obligé de concéder l'usine à une personne autre que le détenteur actuel.

Et maintenant, qu'il nous soit permis, pour terminer, d'exposer notre pensée en matière d'exploitation de la houille blanche.

Nous l'avons comparée aux chemins de fer : cette idée peut paraître audacieuse, cependant nous y reviendrons.

Pour assurer une utilisation vraiment profitable de la

d'emprunt seraient recouvrés par ce fait que l'usiner n'aurait pas droit à l'immunité pour les réserves, ni aux dégrèvements d'impôts.

houille blanche, il faut pouvoir, selon l'expression de M. Leigton, « envoyer à tout moment l'énergie d'un côté ou d'un autre pour aller au-devant des demandes de chaque heure (the requirents of each hour).

Cette conception d'exploitation à déjà été inaugurée par de puissantes sociétés d'énergie électrique (1).

Tout dernièrement on vient d'installer une ligne pour le transport d'énergie électrique entre les massifs des Alpes et du plateau central. Cette ligne est d'environ 160 kilomètres. Les deux régions montagneuses n'ayant pas le même régime hydrographique, on pourra ainsi les faire s'entr'aider mutuellement.

Ce qu'il faut donc, c'est créer des réseaux de distribution analogues aux réseaux des voies ferrées et les concéder à des sociétés, concessions temporaires, bien entendu.

Il faut modeler cette organisation sur celle de nos chemins de fer, qui fait l'admiration de bien des auteurs étrangers.

L'Etat doit y apporter tout son concours, en ne négligeant pas cependant de réserver avec soin l'intérêt de la communauté par le retour futur au concédant, et par un contrôle administratif de ces réseaux.

L'œuvre est d'ailleurs en voie de préparation et même d'exécution. Les sociétés privées l'ont commencée; il appartient à l'Etat maintenant de la parachever et de la mettre au point pour la meilleure utilisation possible dans l'intérêt de la nation.

(1) Energie électrique du Littoral Méditerranéen entre autres.

Vu :

FLURER.

Lyon, le 7 mai 1912.

Le Doyen de la Faculté,

Vu :

Lyon, le 6 mai 1912.

Le président du jury de la thèse,

P. PIC.

Le Recteur de l'Académie,

Permis d'imprimer :

Lyon, le 8 mai 1912.

JOUBIN.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE	5
INTRODUCTION	9

PREMIÈRE PARTIE — *Le rôle du législateur*

CHAPITRE PREMIER. — Les éléments du problème	23
1° Les droits en présence.....	24
a) Droits des riverains	25
b) Droits de l'Etat	35
c) Droits de l'Industrie	49
2° Difficultés de création des usines hydro-élec- triques	57
3° Caractéristiques de l'industrie hydro-électrique.	62
CHAPITRE II. — Les précédents	68
Les chemins de fer	68
Les mines	72
CHAPITRE III. — Les différents systèmes	79
La thèse libérale	80
La thèse étatiste	93
La thèse transactionnelle	104

DEUXIEME PARTIE — *Les législations étrangères*

Généralités	117
Autriche	123
Allemagne	133
Italie	139
Suisse	145
Norvège	155
Etats-Unis	167

TROISIEME PARTIE — *Les solutions françaises*

SECTION I. — La jurisprudence	173
SECTION II. — Les projets de lois	183
CHAPITRE I. — Généralités	183
CHAPITRE II. — Projets civilistes	191
Licitation judiciaire (Michoud-Pinat)	191
Licitation administrative (Haurion-Ader)	200
Déclaration (Primat)	203
Act Torrens (Coignet)	205
CHAPITRE III. — Projets étatistes	209
Première proposition Jouart	210
Deuxième proposition Jouart	214
Projet du Gouvernement	214
Première proposition Guillaïn	224
Deuxième proposition Guillaïn	238
CHAPITRE IV. — Projets transactionnels	240
Projet Mougeot-Ruau	242
Projet Caillaux-Barthou	254
CONCLUSION	261

